



**El Colegio  
de la Frontera  
Norte**

Debilidad institucional en la atención a víctimas de desplazamiento forzado interno en  
México: la legislación en materia de atención a víctimas en Chiapas y Sinaloa.

**Tesis presentada por:  
Itzamara Díaz Vanegas**

Para obtener el grado de:

**DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES EN EL ÁREA DE ESTUDIOS REGIONALES**

Tijuana, Baja California, México  
2022

## CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis:

\_\_\_\_\_ Dr. Alejandro Monsiváis Carrillo

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. Dr. Emiliano Ignacio Díaz Carnero. Lector interno.
2. Jairo Antonio López Pacheco. Lector externo.
3. Dr. David Rocha Romero. Sinodal.
4. Dr. Gabino Solano Ramírez. Sinodal.

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco infinitamente al CONACYT y a todo el equipo que todos los días a través de su trabajo hace posible que recibamos el apoyo económico que nos permite enfocarnos en trabajar y continuar desarrollándonos académicamente. También agradezco al Colegio de la Frontera Norte (COLEF) que me brindó la oportunidad de estudiar el Doctorado en Ciencias Sociales donde pude aprender nuevas cosas y creo firmemente que me ayudado a crecer no solo académicamente sino personalmente también.

El ingreso al Colegio de la Frontera Norte (COLEF) también me dio la oportunidad de conocer y trabajar con el Dr. Alejandro Monsiváis quién se ha convertido en un gran apoyo durante este proceso. Agradezco su guía, su apoyo, motivación y sobre todo la paciencia que tuvo conmigo. Durante todos estos años, puedo decir no solo que he aprendido muchísimo gracias a su guía sino que también me ha motivado a seguir aprendiendo y a seguir desarrollándome. Mil gracias.

También aprovecho la oportunidad para agradecer al Dr. Emiliano Díaz Carnero, al Dr. Jairo López y al Dr. Gabino Solano que también estuvieron conmigo en este proceso y contribuyeron con sus valiosos comentarios que nos permitieron ir guiando esta investigación a un puerto seguro. Muchas gracias a ambos por el tiempo, esfuerzo y conocimientos que invirtieron para que se culminará esta investigación.

Los cuatro años del Doctorado han sido la etapa más satisfactoria pero también la que más retos ha traído a mi vida. Estos años han traído consigo grandes aprendizajes y cambios a nivel académico pero también personal que me han permitido crecer. Resistir estos cambios no hubiera sido posible sin el apoyo de mis seres queridos. Agradezco especialmente a mi mamá Carmen, a mi tía Juana, a mi tío Salvador y a mi prima Mayra por ser refugio y apoyo en todo este proceso.

Por otra parte, aprovecho para inmortalizar mi agradecimiento a mis amigas y amigos Diana, Gina, Isaías, Alexia, Juanita, Antonio y Julio por acompañarme en todo este proceso, por brindarme fuerza y aterrizarme cuando lo necesitaba. Ha sido y sigue siendo un privilegio coincidir con ustedes y tenerlos en mi vida. Y no puedo olvidarme de mis compañeros y amigos del doctorado: Arturo, Talia, Estefania, Yussif,

Alejandra y Jonathan quienes me escucharon y me brindaron su apoyo cuando lo necesite e hicieron ameno cada día de esta etapa. Muchas gracias.

Finalmente, quiero agradecer a la Dra. Martha Jaramillo y al Dr. David Rocha por creer en mi e impulsarme a entrar a estudiar el Doctorado en el Colegio de la Frontera Norte (COLEF). Su apoyo y consejos han sido invaluable para mí. Gracias por brindarme la oportunidad de continuar desarrollarme académica, profesional y personalmente.

## RESUMEN

En los últimos años, el desplazamiento forzado interno se ha extendido en algunas regiones de México. A falta de una ley nacional que atienda el desplazamiento algunos Estados como Chiapas, Guerrero y Sinaloa han generado leyes con la finalidad de proteger a los desplazados. El objetivo de esta investigación es analizar a través de la fortaleza institucional el proceso de construcción y aplicación de las leyes para atender el desplazamiento forzado en los estados de Chiapas y Sinaloa. El análisis muestra que por más novedosas o completas que sean las leyes existen elementos en el proceso político que producen leyes débiles o de cumplimiento parcial que lejos de generar cambios sustantivos solo terminan brindando una atención asistencialista y caótica.

Palabras clave: desplazamiento forzado interno, violencia, debilidad institucional, violación de derechos humanos, Chiapas, Sinaloa.

In the last years, forced displacement has increased in several regions of México. The lack of a general law that protect the victims has produced an effort from the subnational states like Chiapas, Guerrero and Sinaloa to create their own. Using the elements of institutional weakness, we argue that the process of construction and application of the laws create weak institutions. This research shows, that despite how remarkable the law is there are elements in the politic preference that strengthen or weaken the institutional capacity.

Keywords: internal forced displacement, violence, institutional weakness, human rights violation, Chiapas, Sinaloa

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo I.</b>	<b>11</b>
<b>La construcción de la fortaleza o debilidad institucional</b>	<b>11</b>
1.1 La atención al desplazamiento forzado como problema institucional	12
1.2 Políticas, gobernanza y desplazamiento forzado interno.	14
1.4. El cambio institucional	19
<b>Capitulo II</b>	<b>29</b>
<b>El estado y las víctimas ante la violencia criminal</b>	<b>29</b>
2.1 Democracia y violencia generalizada. El Estado bajo sitio.	30
2.2 Impunidad. El Estado frente a las víctimas.	34
2.2.1 Politización de la seguridad y su impacto en la atención a víctimas	38
2.3 Movilización de víctimas. La construcción de la atención a víctimas caso por caso.	41
2.3.1 Los movimientos de víctimas	42
2.3.2 La Ley General de Víctimas y el difícil camino a la justicia transicional	44
2.4 Atención a víctimas de desplazamiento forzado	46
2.5 Conclusiones	51
<b>Capitulo III.</b>	<b>52</b>
<b>Debilidad institucional en la ley para prevenir y atender el desplazamiento interno en Chiapas</b>	<b>52</b>
3.1 Contexto de desplazamiento forzado en Chiapas	52
3.2 El reto de proteger previo a la ley. El estado de cosas pre-institucional	55
3.3 La construcción de la ambición institucional chiapaneca en material de desplazamiento	60
3.4 El resultado institucional	63
3.5 La construcción política de la debilidad institucional	69
<b>Capitulo IV</b>	<b>73</b>
<b>Debilidad institucional en la ley para prevenir, atender y reparar el desplazamiento forzado en Sinaloa</b>	<b>73</b>
4.1 Contexto de desplazamiento forzado en Sinaloa	73
4.2. El reto de proteger previo a la ley. El estado pre-institucional de las cosas	76
4.3. Construcción de la ambición institucional Sinaloense en materia de desplazamiento	84
4.4 El resultado institucional	87
4.5 La construcción de la debilidad institucional. Caso Sinaloa	89
<b>Capítulo V</b>	<b>92</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>92</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>95</b>

## INTRODUCCIÓN

“Cuando fui miembro del Congreso, los agricultores y rancheros de Allende empezaron a venir a verme. Estaban aterrados porque sus vidas eran amenazadas. Dijeron que los criminales se había apoderado de sus propiedades. Algunos me contaron que la única manera en que podían entrar a su propia tierra era si les pedían permiso a los criminales. Uno de ellos era José Piña. Me comentó que había pedido ayuda a la policía y le dijeron que no podía hacer nada. Había un puesto de control militar a pocos metros de su propiedad, así que le pregunté: “Y los soldados?”. Me contestó: “Les he dicho a los soldados y nada”. Pregunté: “Qué quiere decir con nada?”. Dijo: “No van a hacer nada”. Indicó que (los Zetas) le habían ofrecido dinero por su rancho, pero no lo iba a tomar. Se había quejado con el presidente municipal y el gobernador, pero no conseguía que nadie lo escuchara. Así que vino a mí y me dio una carta escrita a mano para el presidente. Dos días después, el señor Piña estaba muerto” (*Anatomía de una masacre: la matanza de Allende a manos de los Zetas*, 2018).

México vive una crisis de derechos humanos que se ha extendido por más de dieciséis años en el país. La violencia criminal generalizada que se desató a partir del 2006 después de la implementación de la “guerra contra el narcotráfico” trajo consigo una serie de efectos secundarios que las autoridades no habían previsto enfrentar. Los homicidios, las desapariciones forzadas, el reclutamiento forzado y los enfrentamientos armados rurales y urbanos generaron un contexto de extrema inseguridad que provocó el desplazamiento forzado en los que individuos y comunidades enteras huyeron de sus lugares de residencia para proteger su vida. Tan solo en 2020, las violaciones de derechos humanos producto de la violencia han generado 24 episodios de desplazamiento forzado masivo en 8 estados de la república en los que se han desplazado 9,741 personas (CMDPDH, 2020a).

Después del 2006, los desplazamiento forzados continuaron en diversas partes del país trayendo consigo una crisis humanitaria para la cual los estados y municipios no estaban preparados para enfrentar. Ante las demandas de apoyo de los desplazados, las autoridades se han limitado a brindar apoyos asistencialistas, parciales y contingentes que

poco han contribuido a solucionar la situación a largo plazo de las víctimas perpetuando su situación de vulnerabilidad. Ante la falta de una respuesta eficaz por parte de las autoridades, favorecida por la ausencia y resistencia para crear un marco legal nacional de protección a los desplazados, surgieron desde algunos estados esfuerzos por regular la atención a los desplazados.

Estados como Chiapas (2012), Guerrero (2014) y Sinaloa (2020) tomaron la iniciativa de gestionar y aprobar leyes estatales en la materia. Estas tres iniciativas surgieron a nivel subnacional con el acompañamiento de organizaciones internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La creación de estas leyes responde a la necesidad de brindar instrumentos legales que previnieran los desplazamientos y con los cuales las víctimas pudieran acceder a atención efectiva. Sin embargo, la aprobación de estos marcos no ha tenido el impacto esperado en la prevención de los desplazamiento y tampoco ha representado un cambio significativo en la atención de las víctimas.

La realidad es que aunque se han registrado avances en la atención después de la aprobación de la ley, la situación de los desplazados ha cambiado poco. No se ha logrado prevenir, atender, ni brindar soluciones duraderas a los desplazados que continúan recibiendo apoyos asistencialistas, fragmentados o reactivos cuya calidad se ve comprometida por la premura de su entrega. La aprobación de la ley representa un gran avance en la protección y atención de los desplazados, sin embargo, son cada vez más evidentes las discrepancias entre lo establecido en la ley y la realidad. Es en esta discordancia que se originan una serie de preguntas como: ¿cuál ha sido el impacto sobre la actuación gubernamental y la situación de las víctimas? ¿la existencia de una ley es suficiente para que esta se cumpla? ¿qué otros factores intervienen en el cumplimiento y aplicación de la ley?

En un esfuerzo para responder dichas interrogantes, esta investigación buscará analizar la atención a las víctimas de desplazamiento forzado a partir de los elementos que brinda el marco de fortaleza institucional (Brinks et al., 2019). Este marco se centra en el análisis de las reglas formales que presentan grados variables de ambición, aplicación y estabilidad. Dicha variación tiene un impacto directo en los resultados de las instituciones que pueden contribuir o no al cumplimiento del objetivo para el que fue creada y la cual

puede estar relacionada al proceso de configuración de las instituciones en las que intereses y prioridades personales, políticos y de grupos intervienen en su cumplimiento y aplicación. Esto en el entendido de que una institución fuerte es aquella que logra la consecución de sus objetivos, se mantiene estable y logra generar un cambio significativo.

Es a partir de este marco que se analizará la Ley para la Prevención y Atención al Desplazamiento Interno en Chiapas (LPADIC) y la Ley para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Sinaloa (LPARIDFIS). La Ley para la Prevención y Atención al Desplazamiento Interno en Chiapas. Es de especial relevancia la Ley para la Prevención y Atención al Desplazamiento Interno en Chiapas ya que fue la primera ley aprobada a nivel subnacional que buscaba brindar soluciones a los desplazados que se continuaban suscitando en la entidad. Asimismo, su marco legal fue utilizado como modelo para otras leyes subnacionales que fueron aprobadas posteriormente. Sin embargo, a pesar de ser una ley considerada la más completa en su tipo, su cumplimiento se ha enfrentado a diversos obstáculos que han retrasado su aplicación por más de seis años impactando negativamente la atención de los desplazados.

Por el contrario, a la Ley de Chiapas, la Ley para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Sinaloa ha logrado en el transcurso de un año cumplir con la construcción del entramado institucional establecido en la ley lo que ha favorecido el avance en la atención a las demandas de los desplazados. Esta atención no ha estado exenta de obstáculos. Desde su aprobación, los desplazados de Sinaloa se han organizado para presionar a las autoridades y exigir el cumplimiento de la ley logrando la asignación de una partida presupuestaria para vivienda y proyectos productivos que aún siguen peleando por ejercer.

Es por esta discrepancia que el objetivo de esta investigación es identificar los factores contextuales, políticos y sociales que influyen en el cumplimiento y aplicación de la ley. La Ley para el Desplazamiento de Chiapas recalcó que la aprobación de una ley no es suficiente para asegurar su cumplimiento o la atención a los desplazados ya que requiere de un seguimiento y gestión posteriores a su aprobación. Por otra parte, el caso de Sinaloa nos muestra que el seguimiento de organizaciones de derechos humanos y la organización de los desplazados han logrado presionar a las autoridades contribuyendo a impulsar el cumplimiento de la ley y la asignación de un presupuesto para su atención. Sin embargo,

los desplazados se enfrentaron a la resistencia por parte del ejecutivo estatal para ejercer el recurso lo cual nos permite inferir que la falta de atención a los desplazados esta relacionada a cuestiones contextuales o políticas antes que a la falta de una ley o de recursos.

Esta investigación se distribuye de la siguiente forma: en la primera parte se examinará la teoría de la fortaleza institucional a partir de la cual se analizaran las leyes y programas de atención al desplazamiento en Chiapas y Sinaloa. En la segunda sección abordamos el contexto de impunidad y violencia en el que se ha generado y construido la atención a víctimas y a los desplazados. La tercera parte estudiaremos el caso de la ley de Chiapas para el desplazamiento utilizando las herramientas del marco de fortaleza institucional. Mientras que en la cuarta parte aplicaremos el mismo marco para estudiar el caso de la Ley para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Sinaloa. Finalmente, en las conclusiones se abordaremos los hallazgos encontrados en relación a los factores que han influido en la variación de la aplicación y cumplimiento de estas leyes.

# CAPÍTULO I.

## LA CONSTRUCCIÓN DE LA FORTALEZA O DEBILIDAD INSTITUCIONAL

La violencia criminal generalizada que hemos experimentado en México ha desafiado la capacidad de las instituciones del Estado, las cuales no estaban preparadas para afrontar las secuelas que trajo consigo. El costo humano de la guerra pasó inadvertido durante algunos años por parte del Estado hasta que los números y el grado de violencia fue imposible de ignorar. Ante la presunta indiferencia del Estado, el descontento social creció impulsando a las víctimas a levantar la voz y exigir a las autoridades justicia y atención por parte de las autoridades. Sin embargo, al levantar la voz, las víctimas o sobrevivientes del delito se percataron que no existían instituciones ni marcos normativos que contemplaran su atención.

La democracia es un sistema de gobierno que se basa en las normas de igualdad y libertad políticas de la ciudadanía (Munck, n.d.). En una democracia, las instituciones son mecanismos que integran y regulan la expresión colectiva de valores, los intereses, las perspectivas y las demandas de los grupos que integran la sociedad. Se podría decir que la integración de estos elementos se genera a partir de un ejercicio de acción colectiva en un contexto de gobernanza, en el cual se incentiva la participación ciudadana sin dejar de lado al Estado. Sin embargo, la construcción y aprobación de las leyes o instituciones no basta para lograr los objetivos deseados, como se creía durante años. En América Latina, la aprobación de las leyes no ha significado su cumplimiento y mucho menos su aplicación (Brinks et al., 2019).

En los países de esta región han surgido instituciones de distinta índole, muchas de dirigidas a fortalecer la democracia o promover el bienestar social (Pogrebinschi, 2021; Touchton & Wampler, 2014). Algunas constan de leyes que han integrado los mejores instrumentos internacionales en cada materia con el fin de resolver problemáticas sociales. Sin embargo, las instituciones no se crean de la nada ni cuentan, por definición, con la aprobación y apoyo unánime de gobernantes, funcionarios, grupos sociales organizados o ciudadanos en general. Pueden resultar de expectativas colectivas legítimas, pero están

inmersas en contextos donde las disparidades de poder definen en gran medida sus contenidos y resultados (Guillen & Monsiváis Carillo, 2022).

Entonces, para atender la problemática del desplazamiento forzado interno es indispensable la intervención del Estado, pero la actuación del Estado requiere de reglas y protocolos que guíen su acción con el fin de garantizar en lo posible cubrir las demandas de manera equitativa y efectiva. Una vez que existen esas reglas y lineamientos, nada garantiza que se mantengan estables y se hagan cumplir a lo largo del tiempo. ¿A qué se debe esto? El objetivo de este capítulo es desarrollar un planteamiento analítico para estudiar la aplicación de las instituciones estatales dirigidas a prevenir y atender el desplazamiento forzado interno. Este planteamiento se basa en la teoría de la fortaleza institucional desarrollada por Daniel Brinks, María Victoria Murillo y Steven (Brinks et al., 2019, 2020) ¿Por qué esta perspectiva y no otras? ¿Por qué no recurrir a otros enfoques de política pública o la gobernanza? ¿O por qué no otras teorías institucionales? Este capítulo señala que esas otras alternativas ofrecen valiosos aportes, pero son insuficientes para generar las herramientas de análisis necesarias.

### **1.1 La atención al desplazamiento forzado como problema institucional**

La atención al desplazamiento forzado interno es un problema colectivo cuya atención es responsabilidad de la autoridad pública. En una democracia, la autoridad pública es responsable de proteger, respetar y hacer valer los derechos humanos y ciudadanos de la población. Los gobiernos locales y nacionales deben, en términos ideales y como primeros respondientes, adoptar reglas e implementar acciones que prevengan las situaciones que provocan el desplazamiento forzado, ya sea por desastres naturales y más si se trata por actos delincuenciales o criminales. Asimismo, deben proporcionar atención a las víctimas y buscar medios para reparar los daños.

La intervención de la autoridad estatal para la atención de esta problemática es necesaria, precisamente porque, de origen, ésta es un problema de acción colectiva. El análisis de la acción colectiva tiene como objetivo entender e identificar las condiciones bajo las cuales los individuos eligen cooperar o no cooperar en aras de un objetivo común. Durante muchos años, la creencia generalizada sobre la formación de grupos y la acción

colectiva partía de la idea de que todos los individuos cooperarían al tener un mismo objetivo. Sin embargo, Olson (1965) cuestionó esa idea, afirmando que un interés común no implica, por sí mismo una inmediata, completa y desinteresada participación de los individuos. En realidad, los individuos siempre buscarán priorizar sus intereses y maximizar sus ganancias considerando los costos y beneficios, así como los incentivos, la posibilidad de éxito de la acción y recompensas que conlleva su participación.

La decisión de cooperar o no cooperar con la acción colectiva se remite a una evaluación individual donde intervienen las creencias, emociones y se valoran los intereses personales contra los colectivos (Rueschemeyer, 2009). Por lo regular, se supone que los individuos tenderán a cooperar si existe un problema en común, si los beneficios sean más altos que los costos y que existan suficientes beneficios para todos. En cambio, los elementos que influyen negativamente en la decisión de cooperar con la acción colectiva de los actores son: la espera de poca participación de los integrantes; el poder beneficiarse sin participar en los costos, así como el aislamiento producido por la falta de interacción social, la cual es necesaria tanto para definir los objetivos como las acciones a seguir (Olson, 1971). Esta decisión se complica aun más en entornos donde hay más actores e intereses involucrados. Al contrario de los grupos pequeños, la cooperación y la coordinación dentro de los grupos grandes es más difícil de regular. Para Olson (1965) la acción colectiva para grupos grandes es imposible debido a que el tamaño de los grupos favorece el anonimato y por ende la falta de cooperación por parte de los individuos ya que el monitoreo y aplicación de sanciones es más difícil. Como Olson (1965) señala: “la cooperación es un problema de acción colectiva siempre presente”.

Desde hace algunas décadas, a partir de las aportaciones de las distintas variantes del neo-institucionalismo, se sabe que las instituciones son mecanismos que solucionan problemas de acción colectiva. Las variantes del institucionalismo son múltiples, pues van desde enfoques normativos y de elección racional, hasta otros enfoques sociológicos, históricos o feministas. Ahora bien, las soluciones a los problemas colectivos que ofrecen las instituciones no son necesariamente justos o imparciales, ni tampoco eficiente. Por otra parte, el estudio de las instituciones comenzó suponiendo que éstas son estables y perduraban a través del tiempo. La realidad es que las instituciones, al igual que los actores, cambian constantemente. Este cambio puede darse de manera gradual o radical. Estos

cambios pueden ser accidentales o provocados y pueden deberse a la interpretación, redefinición o ineficiencia. Otro aspecto relevante tanto para el cambio institucional como para la acción colectiva es el tema de los incentivos que funcionan como un mecanismo que influye en los individuos para cooperar o no cooperar.

El desplazamiento forzado interno, entonces, siendo de origen una problemática que reclama acción colectiva promovida por la autoridad estatal, en el sentido de que los gobiernos deben establecer formalmente qué hacer ante ese problema, cómo y bajo qué condiciones, es también una problemática que demanda respuestas institucionales. O sea, como se detallará más adelante, es una problemática que exige acciones respaldadas por la autoridad competente con base en directrices formales, donde se establezca cómo prevenir y atender la problemática del DFI.

## **1.2 Políticas, gobernanza y desplazamiento forzado interno.**

La atención estatal del DFI es un problema institucional: las autoridades deben establecer formalmente qué acciones deben adoptarse. Para analizar las respuestas institucionales del gobierno al DFI es importante, entonces, analizar las leyes, políticas y programas públicos que se han formulado.

Desde el punto de vista del análisis de gestión o políticas públicas, la tarea puede ser la de investigar el diseño e implementación de programas públicos destinados a prevenir o atender el DFI (Howlett & Lejano, 2013; May, 1991). De igual manera, podría plantearse un diseño dirigido a evaluar la demanda, pertinencia, efectividad, o costo-beneficio de esos programas (Befani & Stedman-Bryce, 2017; Posovac, 2015). Sin embargo, la realidad es que muchas veces esos programas no existen más allá del papel, o bien tienden a promoverse e implementarse de forma apresurada o coyuntural. Aunque se puede aprender mucho acerca del análisis de estas políticas, persiste la necesidad de dar cuenta de las interacciones sociales o los factores contextuales que influyen en la forma en que las autoridades responden a las demandas de las víctimas.

Por otro lado, en los últimos años, las dinámicas de interacción entre los gobiernos y la sociedad se han modificado creando nuevas formas de hacer política. Este cambio en las interacciones entre el Estado y la sociedad son el resultado de una nueva distribución de

recursos en donde la implementación de las actividades gubernamentales requiere de la participación de todos los sectores que componen la sociedad. La participación cada vez más activa de los ciudadanos en asuntos que antes eran monopolio del gobierno ha representado un parteaguas que ha requerido la búsqueda de una nueva conceptualización que permita explicar esta realidad.

Shepsle y Bonchek (1997) señalan que las instituciones pueden verse como una estructura de gobernanza dentro de la cual se establecen las reglas de interacción de forma colectiva. La gobernanza surge en un contexto de reducción del Estado y donde se ha dado un cambio en la distribución de recursos que ha impulsado una mayor interacción entre el Estado y la sociedad en actividades que antes eran solo competencia del Estado. Este cambio surge de una coyuntura política y visibiliza la transición del gobierno tradicional a uno de interdependencia, de cooperación público-privada y de un mayor “empoderamiento ciudadano” (Porrás, 2016:43).

El concepto de gobernanza ha sido objeto de un uso indiscriminado por parte de diferentes disciplinas las cuales han incorporado al concepto una gran diversidad de nociones y elementos diferentes. Esta “multiplicidad babilónica” es el resultado de la falta de consenso y comunicación entre disciplinas para establecer un concepto concreto sobre la gobernanza (Porrás, 2016). Dejando de lado esta dificultad, entenderemos la gobernanza como un proceso que busca imprimir dirección a la acción colectiva y en el cual existe un desplazamiento o delegación del poder del Estado a otros actores en aras de una cooperación que tiene como objetivo generar acciones directas e indirectas destinadas a generar cambios voluntarios de conducta ya sea a nivel internacional, regional o local (Porrás, 2016:54). De acuerdo con Porrás, para el cumplimiento de objetivos de la gobernanza se requiere de un proceso de timoneo (Porrás, 2016:65) que se logra a través de la coordinación y cooperación entre los actores e instituciones del gobierno, los mercados y la sociedad organizada. En este contexto, el papel del Estado es facilitar esta negociación y ser un mediador entre los intereses de los grupos o redes autónomas, autoorganizadas, con recursos, capacidad de resistencia e influencia con el fin de establecer y cumplir los objetivos.

Un análisis de los múltiples sentidos de la “gobernanza” es analizado por Fukuyama (2016), quien resalta que la gobernanza ha sido abordada a partir de tres formas: la

internacional (globalización), la relacionada a la administración pública (“buen gobierno”) y la de redes (gobernar sin gobierno). Después de la Segunda Guerra Mundial, la cooperación entre los Estados se convirtió en un tema fundamental en la agenda internacional siendo la gobernanza una forma de entender estas interacciones. La gobernanza internacional surge de la necesidad de “entender la forma en que se maneja e interviene en los asuntos comunes internalizando estas decisiones a través de instituciones” (López-Vallejo, 2013:22). Estas decisiones o acciones son impulsadas por cuerpos transnacionales o subnacionales no ligados al sistema estatal (Fukuyama, 2016:6.2) y los cuales tienen la capacidad no solo de formular rutas de acción sino también de impulsar su adopción por parte de los Estados.

Otra vertiente del concepto de gobernanza es el relacionado a la administración pública también conocida como “buena gobernanza”. Esta visión tiene su origen en el debilitamiento de la capacidad del Estado para controlar el comportamiento de las personas (Fukuyama, 2016:6.2) e implica la adopción de prácticas corporativas tales como la evaluación corporativa, la medición del desempeño, el pago por desempeño de tercerización y la responsabilidad de los ciudadanos como clientes en gerencias públicas (Fukuyama, 2016:6.4) con el fin de favorecer la implementación efectiva de la administración pública siendo las instituciones y los funcionarios los actores fundamentales para su ejecución. Mientras que la gobernanza a partir de las redes surge ante la falta de capacidad del Estado y del incremento de actores no gubernamentales con la capacidad de asumir y ofrecer servicios parecidos a los que brinda el Estado. La gobernanza de redes se basa en la necesidad de buscar nuevos mecanismos reguladores no jerárquicos del comportamiento social donde el Estado y la sociedad civil trabajan en conjunto co-regulando su comportamiento y acciones. Al igual que Fukuyama (2016), Porras (2016) y Aguilar (2013) consideran que la gobernanza de redes parte del supuesto de que la sociedad tiene capacidades de auto-organización, autogobierno, auto-regulación y autoproducción.

En particular, para Luis Aguilar, en la gobernanza, el Estado se convierte en un instrumento regulador y posibilitador de la acción colectiva a través de su participación en el “proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia –asociación-coproducción-corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (Aguilar,

2006:49). La gobernabilidad o gobernanza se logra cuando se cumplen los objetivos comunes con la participación y guía del gobierno. En este proceso, la fortaleza del Estado reside y se refleja en su capacidad de coordinar y organizar a los grupos inter y auto organizados que se encuentran dentro de su jurisdicción a través del “timoneo colectivo” de la sociedad y la economía con el fin de cumplir los objetivos.

La gobernanza es una forma de empoderamiento ciudadano y de ejercicio de la ciudadanía sin dejar de lado la intervención del Estado. Es un error solo considerar la gobernanza como un mecanismo de participación ciudadana, sin contemplar que ha sido utilizada para hacer responsable a los individuos de las actividades que antes le correspondían al Estado. La gobernanza no solo busca generar nuevas capacidades en el Estado para gobernar en este nuevo contexto sino también “reordenar la relación entre el Estado y sus ciudadanos en un modo que los responsabilice de sus vidas y los despierte de su cómodo letargo estatista” (Aguilar, 2006:59).

Al requerir la participación de grupos, la gobernanza se enfrenta también a retos con la cooperación, el incremento en la fragmentación, las luchas internas por influencia, así como la rendición de cuentas. La cooperación es un problema para la gobernanza ya que supone una lucha entre los intereses personales contra los colectivos generando combates internos por la influencia. Por otra parte, el surgimiento de redes ha favorecido la fragmentación tanto de la sociedad como de las labores gubernamentales lo cual dificulta la coordinación y la efectividad de las acciones estratégicas (Porras, 2016:135).

Desde el punto de vista de esta investigación, el concepto de gobernanza presenta un problema fundamental: supone que existen mecanismos, redes y procesos que tienen la voluntad y la capacidad de cooperar para alcanzar un fin colectivo, como atender y prevenir el DFI. El problema del desplazamiento forzado interno es atendido, en muchas ocasiones, por organizaciones sociales o redes de ciudadanos que se movilizan para proteger a las víctimas o proteger sus derechos. Pero es muy raro que el gobierno nacional y los gobiernos locales establezcan redes formales e informales de cooperación con esos colectivos. Puede ser por falta de voluntad o por falta de capacidad, o ambas. Pero las características de esos procesos de relación entre especialistas, organizaciones sociales, víctimas de desplazamiento y actores políticos suelen ser muy particulares, dependiendo del contexto. Tal vez puedan ser descritas como experiencias de gobernanza, pero experiencias

incipientes o precarias. Al final, la interrogante inicial sigue abierta: ¿por qué las respuestas gubernamentales son variables y no siempre eficaces, a pesar de lo que dictan las reglas formales?

### **1.3. Instituciones formales**

Como se mencionó inicialmente, las instituciones son reglas que organizan, regulan e incentivan la acción colectiva. Este concepto ha evolucionado a lo largo de los años. Una de las definiciones iniciales más influyentes es la de Douglas North (1990), quien define a las instituciones como “las reglas del juego” que restringen y dan forma a la interacción humana. Esta definición puede parecer demasiado restrictiva. Algunos autores han formulado conceptos mucho más abarcadores de lo que son las instituciones. En ese sentido, Della Posta et al., 2017, p. 10 ) conciben a las instituciones son “estructuras sociales relativamente perdurables, que comprenden elementos formales e informales interrelacionados –creencias, normas, reglas, y organizaciones–, gobernando la vida social, política y económica”. Este tipo de definiciones tienen un inconveniente: son poco útiles para hacer distinciones importantes, como distinguir a las instituciones de sus determinantes y sus efectos.

En esta investigación nos enfocaremos en las *instituciones formales*, las cuales pueden definirse como “el conjunto reglas oficialmente sancionadas que estructuran el comportamiento humano y las expectativas en torno a una actividad o meta en particular” (Brinks et al., 2020: 6). Las instituciones formales son creadas a partir de un ejercicio político que busca fortalecer la democracia al generar acuerdos deliberados para incentivar un comportamiento específico delimitando así la capacidad de cambio social (Polski & Ostrom, 1999; Rueschemeyer, 2009). En particular, para Brinks et al. (2020: 7), las instituciones formales “estructuran el comportamiento humano y sus expectativas en torno a una meta estatutaria”, la cual especifica a los actores y sus roles; requiriendo, permitiendo o prohibiendo ciertas conductas; y definiendo las consecuencias de cumplir o no cumplir con las reglas establecidas.

Empleando tal definición, las leyes y normas oficialmente reconocidas que ofrecen atención a víctimas de desplazamiento forzado son instituciones formales, puesto que están

consignadas en instrumentos normativos oficiales, de carácter obligatorio y vinculante, como leyes, reglamentos o manuales de operación, que tienen un propósito estatutario. Ese conjunto de normas define qué debe hacer el gobierno, qué deben hacer distintos actores, como las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado, y qué deben hacer otras agencias públicas y sociales. En ese sentido, estas normas establecen qué acciones o comportamientos están permitidos o deben procurarse y cuales no. Por ejemplo, tipificando los delitos que desencadenan el DFI o definiendo las acciones de atención inmediata o los procesos de restitución y reparación. Las leyes y normas también señalan qué consecuencias estarán asociadas al cumplimiento no-cumplimiento de las reglas.

Aunque esta investigación estudia las instituciones formales, también existen instituciones informales. Las instituciones informales no suelen ponerse por escrito y se crean, comunican y aplican por fuera de los canales oficialmente reconocidos (Helmke y Levitsky, 2004, p. 727). Es importante tener en cuenta, asimismo, que las instituciones informales son diferentes de los patrones culturales. Las normas culturales se definen por los valores compartidos y si se cumplen es porque las personas acatan esas normas debido a que creen en esos valores. En cambio, las instituciones informales son normas que no requiere de valores compartidos, sino expectativas acerca de las consecuencias de obedecer o no esas reglas no escritas o no sancionadas oficialmente (Helmke & Levitsky, 2004). Pagar sobornos o dar mordidas, por ejemplo, no es un comportamiento que resulte de una característica cultural, sino de decisiones individuales que toman en cuenta la probabilidad de que la conducta corrupta esté generalizada (González y Monsiváis, en edición).

#### **1.4. El cambio institucional**

Una de las características más generalmente atribuidas a las instituciones es su permanencia. Los actores, los conflictos o los problemas pueden cambiar, pero se supone que las instituciones son durables y permanentes. Los Estados Unidos de América tienen la misma Constitución desde que ésta fue promulgada en 1789. En nuestro país, México, la Constitución data desde 1917. Las diferentes perspectivas institucionalistas con enfoque histórico han analizado la forma en que las instituciones se sostienen sin cambio durante largos períodos temporales (Hall, n.d.; Mahoney & Thelen, 2010). Cuando esto ocurre se

considera que las instituciones están en equilibrio, pues los distintos agentes sociales aceptan a la institución y se han habituado a la regularidad que ofrece el orden institucional.

Desde este enfoque, el cambio institucional se explica por eventos repentinos que trastocan el orden establecido. El supuesto principal es que el cambio institucional es un evento repentino. Algo que “interrumpe” un período de estabilidad, cambiando en gran medida el orden establecido. A partir de ese episodio, al que se le suele designar como “coyuntura crítica” (Collier & Collier, 2002), se lanza una nueva secuencia de auto-reforzamiento del orden institucional. Por lo tanto, el funcionamiento y evolución posterior de las instituciones “dependerá” del trayecto previamente recorrido (Pierson, 2015).

Desde esta visión, el cambio institucional viene dado, básicamente, por choques externos. Otros autores, entre ellos Mahoney y Thelen (2010), han mencionado que el cambio institucional no solo es un evento extraordinario y abrupto, que se produce luego de amplios lapsos de estabilidad, sino que también es gradual y, en contra de lo que muchos piensan, bastante frecuente. En esa misma línea, hay estudios que muestran el carácter paulatino del cambio institucional usando modelos formales aplicados a la investigación histórica y sociológica, como el análisis de las condiciones endógenas estratégicas que provocan, poco a poco, un desplazamiento en el equilibrio institucional prevaleciente, (Greif & Laitin, 2004). Otros modelos indican la difusión de innovaciones promovidas por agencias sociales que son, posteriormente, incluidas por las autoridades en el orden institucional (DellaPosta et al., 2017).

Mahoney y Thelen (2010:14-22) señalan que existen cuatro tipos de cambio gradual: el desplazamiento (*displacement*), la conversión (*conversión*), deslizamiento (*drift*) y la adición de capas (*layering*). Estos tipos surgen en diferentes contextos. Cuando el contexto político facilita vetar o impedir cambios formales en las reglas, el cambio institucional dependerá de qué tanta discrecionalidad tienen los agentes políticos o gubernamentales en aplicarlas. Si tienen amplio margen de maniobra, es probable que quienes busquen cambiar las cosas provoquen cambios graduales al aplicarlas conforme a sus intereses. Entonces, aunque las reglas formales digan una cosa, en la práctica se aplicarán de forma diferente. Esto provoca “deslizamiento”. En cambio, cuando los que aplican las normas tienen poca discrecionalidad, el cambio viene de añadir capas (*layering*) o reglas formales sobre las ya existentes. O sea, no pueden cambiar las reglas establecidas, pero sí pueden añadir otros

aspectos que serán aplicados con regularidad. Los otros dos tipos de cambio institucional sobrevienen cuando el contexto político facilita cambiar las reglas formales. Entonces, quienes promueven cambios pueden modificar de fondo las instituciones, sobre todo si saben que los funcionarios aplicaran con seguridad las nuevas normas. La conversión sucede si las reglas pueden modificarse tanto formalmente como durante su aplicación. Esto sugiere que las instituciones pueden registrar cambios formales o graduales.

Entonces, podemos preguntarnos si la teoría del cambio institucional gradual ofrece herramientas adecuadas para analizar las leyes para atender el desplazamiento forzado interno. Primero, este enfoque puede no resultar demasiado esclarecedor ya que las instituciones enfocadas en el DFI son pocas y de muy reciente creación. No son instituciones que tengan más de una década de existencia, de forma que una perspectiva que le da importancia al cambio institucional de mediano y largo plazo puede resultar demasiado ambiciosa para este objeto de estudio emergente. En segundo lugar, una vez creadas estas normas, el problema no consiste en qué tanto son resistentes al cambio, sino qué tanto se aplican como dice la letra.

En México, las distintas leyes formales que se han impulsado en la última década han buscado generar compromisos, establecer un objetivo conjunto, delimitar responsabilidades y establecer sanciones que al aplicarse contribuirían a mejorar determinados problemas sociales. Esto en el entendido de que, al regular sobre la materia, el comportamiento trasgresor se disminuirá lo cual sería una señal de una institución efectiva. En este sentido, una institución efectiva es aquella cuyo objetivo se cumple generando un impacto significativo en el comportamiento de los individuos.

Para su cumplimiento, el Estado requiere tener la suficiente autonomía y capacidad para construir y ejercer las sanciones que se establecen en el papel. En relación a la autonomía, lo ideal es que el Estado tenga la libertad de establecer sus objetivos y prioridades independientemente de los intereses políticos y cuyo enfoque es “el bien de todos” (Mazucca, 2002). Para la consecución de estos objetivos, el Estado debe tener la capacidad para ejecutarla. Esta capacidad suele abordarse de dos formas: a partir de la organización social o de la infraestructura del Estado (Rey, 2014). Según Grindle (1997 citado en Rey 2014) esta capacidad recae en el poder ejecutar y de “llevar a cabo tareas de forma efectiva, eficiente y sustentable” para la cual requiere ejercer su poder de coacción

(Mazucca, 2002). Es decir, el Estado debe tener la capacidad para implementar los acuerdos institucionales establecidos y sancionar en caso de que no se cumpla.

Diversas investigaciones en México y América Latina revelan que las instituciones no siempre se aplican estrictamente. En caso reciente en México es una institución innovadora para combatir la corrupción a través de un sistema nacional de coordinación, el Sistema Nacional Anti-corrupción. El problema es que este nuevo esquema institucional quedó atrapado por la poca voluntad de los políticos de llevar hasta sus últimas consecuencias el potencial transformador de las normas (Monsiváis Carillo, 2019). Las investigaciones de Holland (2016) encuentran que inclusive cuando se llega a tener capacidad suficiente para implementar las políticas, hay situaciones en las que los políticos o los burócratas deciden no hacerlo. Aportando el concepto de “indulgencia” (*forebearance*), Holland analiza la persistencia de vendedores ambulantes y ocupaciones ilegales de terrenos en Santiago de Chile; Bogotá, Colombia; y Lima, Perú. Ella muestra que los funcionarios locales dejan de aplicar a conveniencia ciertas leyes que castigarían a los pobres urbanos, aunque esas leyes gozan de popularidad y acuerdo entre los políticos. Pero también encuentra que quienes deben aplicarlas saben que esas medidas perjudican a la gente y la opinión pública desaprueba actos de desalojo violentos. Como resultado, la indulgencia de los funcionarios facilita que los pobres urbanos persistan en la ilegalidad, pero pueden aplicar la ley cuando sea necesario.

Por otra parte, la discusión en torno a las instituciones se ha enfocado en su construcción más que en su cumplimiento y aplicación ya que se ha partido de la idea de que estas siempre serán aplicadas y que éstas siempre serían estables. Sin embargo, en el contexto Latinoamericano y especialmente en México este supuesto no ha sucedido. Por el contrario, las instituciones son reemplazadas constantemente dificultando su aplicación e impidiendo un cambio significativo en el comportamiento de los actores involucrados. Esto se traduce en una constante divergencia entre lo que se establece en el papel y lo que podemos observar en la realidad. En este sentido, la discusión sobre la fortaleza institucional busca encontrar la razón de esta divergencia.

Entonces, la discusión sobre la fortaleza institucional surge de la necesidad de buscar respuestas al incumplimiento de los objetivos de las políticas en el entendido de que las instituciones débiles se interponen en su consecución. Este marco se centra en el estudio

de las reglas formales o escritas (Levitsky & Murillo, 2010) tomando en cuenta los resultados generados por las estrategias políticas que influyen en su efectividad.

### **1.5. Fortaleza y debilidad de las instituciones**

El estudio de las instituciones desde la perspectiva de su nivel de fortaleza o debilidad es una línea de investigación reciente. Hace más de una década, Levitsy y Murillo señalaron que la fortaleza de las instituciones depende dos tipos de factores: su estabilidad y su aplicación (*enforcement*) (Levitsky y Murillo, 2009, pp. 117-119). La aplicación se refiere al grado en el que las reglas formales institucionalizadas son cumplidas en la acción y donde el costo de no cumplirlas es alto. Por otra parte, la estabilidad se refiere a su durabilidad y también a los cambios en las condiciones. Otra característica relevante de las instituciones fuertes es que logran un compromiso social que es sustentada por coaliciones sociales fuertes para su construcción la cual le brinda el soporte necesario para su cumplimiento y estabilidad. Un tipo de coalición son los partidos políticos. En un análisis sobre las instituciones de Europa Occidental, Hall (n.d.) señala que “las instituciones han sido fuertes (en Europa Occidental) porque han sido respaldadas por partidos políticos que han dominado la arena política”. Es decir, la permanencia en el poder de un partido político esta relacionada con la fortaleza de las instituciones. Una institución débil se caracteriza por que los responsables de aplicarla carecen de fuerza para hacer cumplir las reglas; o bien hay una disyunción entre los actores que crean las reglas y quienes tienen el poder de aplicarlas (Levitsky & Murillo, 2010).

Posteriormente, la teoría de la fortaleza institucional avanzó al incorporar nuevos aspectos conceptuales en la obra de Brinks, Levitsky y Murillo (2020). De acuerdo con los autores, las instituciones formales son conjuntos de reglas y normas oficialmente sancionadas, que organizan el intercambio de actores y sus expectativas, indicando funciones, actividades y consecuencias asociadas al cumplimiento de las reglas (Brinks et al., 2019). Para este marco, las instituciones son conservadoras cuando tienen como propósito reforzar y mantener el estatus quo. Mientras que son consideradas transformadoras en el momento en que aspiran a cambiar el orden establecido (Brinks et al. 2020: 7-8). El estatus quo puede ser justo o injusto. Por ejemplo, una institución que busca

reforzar el poder de vigilancia del Congreso sobre el poder ejecutivo, si es el caso de que el ejecutivo ha estado comúnmente limitado por el poder legislativo, puede ser una institución conservadora, aunque sirve al propósito de reforzar el Estado de derecho.

Una institución puede ser transformadora, de acuerdo con los autores, cuando quiere cambiar las estructuras y prácticas establecidas. Por ejemplo, la paridad de género en las candidaturas a los puestos de elección popular busca fomentar la representación descriptiva, sustantiva y simbólica de las mujeres. Pero una institución transformadora también puede intentar cambiar un orden de cosas justo y reemplazarlo por uno injusto, como la sentencia de la Suprema Corte de los Estados en el caso *Dobbs contra Jackson Women's Health Organization*, No 19-332, que revierte el precedente de *Roe versus Wade*, eliminando el derecho constitucional al aborto después de 50 años.<sup>1</sup> Aunque esta sentencia es regresiva políticamente, altera en gran medida el orden constitucional en ese país en relación con el derecho de las mujeres a la interrupción del embarazo.

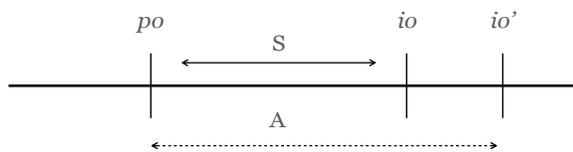
Las leyes para prevenir y atender el desplazamiento forzado interno son transformadoras, pues quieren cambiar las condiciones que provocan el desplazamiento y mejorar la atención y protección de los derechos de las víctimas. En ese sentido, son transformadoras buscando una meta de justicia, inclusión y respuesta adecuada del gobierno a las problemáticas de personas vulnerables. La gran interrogante es qué tanto cumplen con ese propósito transformador estas leyes. O sea, qué tan fuertes o qué tan débiles son como instituciones. Para averiguar esto, esta investigación sigue los referentes que están ilustrados en la figura 1. Esta figura reproduce el esquema de Brinks, et al. (2020: 8-9), donde se muestra que la fortaleza de una institución es una dimensión que depende de diversos factores: el estado preinstitucional de las cosas, la construcción de la institución (grado de ambición) y el resultado institucional.

---

<sup>1</sup> Adam Liptak. 2022. "La Corte Suprema de EE.UU. revoca Roe vs Wade y anula el derecho al aborto". *The New York Times en español*, 28 de junio. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2022/06/24/espanol/roe-wade-aborto-estados-unidos.html>.

Figura 1. Fortaleza y debilidad institucional

- Donde:
  - S = fortaleza institucional
  - A = ambición institucional
  - $po$  = resultado pre-institucional
  - $io$  = resultado institucional
  - $io'$  = objetivo formal o meta estatutaria



Fortaleza institucional  $-io-po \gg 0$

Siempre que A no sea irrelevante  
 $A: io' - po \gg 0$

Fuente: elaboración propia con base en Brinks, Levitsky y Murillo (2020:8-9)

El *estado preinstitucional* se refiere a la situación que se observa (u observaría) si la institución que es el objeto de estudio no existiera o no se hubiera constituido. Es decir, es el estado de las cosas previo a la ley. El *objetivo estatutario* de la institución (*statutory goal*) representa la *ambición* institucional que es la codificación formal de la aspiración normativa de una institución. En el objetivo estatutario, el interés se centra en el objetivo y contenido de la ley, así como en el proceso de su construcción. Finalmente, el *resultado institucional* es el estado de cosas que resulta del funcionamiento de un determinado conjunto de reglas formales, o el efecto en el comportamiento y las interacciones de los agentes implicados por la regla formal. El análisis de estos parámetros nos permite conocer la capacidad de transformación de las instituciones creadas y de su capacidad para responder a los problemas públicos además de permitirnos categorizarla dentro del marco de fortaleza institucional.

A partir de estos parámetros, la fortaleza de una institución depende de qué tanto se aleja el estado de cosas que resulta del ejercicio institucional del estado de cosas “pre-institucional”. En términos más precisos, una institución es fuerte en la medida en que la resta del valor atribuido al estado de cosas “pre-institucional” del valor del “resultado institucional” sea mayor que cero. Intuitivamente, si esa magnitud equivale a cero o es

pequeña, la institución es “débil”. Podrá ser calificada como “fuerte”, conforme esa magnitud sea mayor. Por otra parte, la diferencia entre el resultado pre-institucional y la meta estatutaria o *ambición* es igualmente relevante, pues representa el grado en que una institución aspira a transformar o a conservar el estatus quo. Entre más grande sea esa diferencia, mayor sería la ambición institucional. Entre más pequeña la diferencia, la ambición institucional sería más parecida a un estado de cosas en el que la institución de interés no existe.

Los autores señalan que existen tres tipos de debilidad institucional: la insignificancia, el no-cumplimiento y la inestabilidad (Brinks et al., 2019: 22). Debido a que las leyes de atención al desplazamiento forzado son recientes, aquí estudiaremos su no-cumplimiento, pero también es preciso señalar en qué consisten los otros dos. El primer tipo de debilidad institucional lo constituye la *insignificancia*: instituciones con una ambición tan pequeña que, aunque se cumplan fehacientemente, no hacen diferencia. Las cosas siguen funcionando como funcionarían aún en ausencia de la institución. La insignificancia esta relacionada a la ambición de las metas establecidas por la institución. Las instituciones insignificantes son construidas con cero ambiciones, es decir, cuando no tienen intención de ser cumplidas ni de influir en el comportamiento de los actores. Un tipo de esta clase de institución son las instituciones simbólicas diseñadas para satisfacer a la audiencia, pero sin efectos en el comportamiento.

Otra forma de debilidad institucional es la inestabilidad, o el cambio en las reglas en un ritmo acelerado y en sentidos contradictorios, lo que impide que los actores desarrollen expectativas estables en torno a ellas (Brinks, et al., 2020: 23). Esto sucede cuando hay constante recambio político, coaliciones gobernantes inestables, inestabilidad económica o “trampas” que facilitan cambiarlo todo en cuanto cambian los gobiernos o quienes tienen capacidad de decisión. La inestabilidad institucional genera incertidumbre y hace que los actores promuevan sus intereses de corto plazo, lo cual contribuye al recambio constante en las reglas.

El tercer tipo de debilidad institucional es el no-cumplimiento y se refiere al hecho de que las instituciones formales, de una forma u otra, no son aplicadas con el rigor, eficacia o regularidad esperados. Brinks, Levitsky y Murillo (2022) señalan, por ejemplo, que hay instituciones “de aparador”, que son creadas con el propósito de “adornar”, como

las agencias que defienden los derechos humanos. Con frecuencia son resultado de la presión internacional, lo cual obliga a las elites locales a adoptar medidas con las cuales no están de acuerdo o que aceptan en papel pero no están dispuestas a cumplir (Levitsky & Murillo, 2010). Así como las instituciones de aparador, hay otros mecanismos, como la indulgencia (*forebearance*) ya mencionada anteriormente, que se explica porque los responsables directos de aplicar una ley o una política lo hacen a discreción, permitiendo la conducta ilícita, mientras ese resultado complazca a todos los implicados. Junto con la indulgencia de las autoridades está la aplicación selectiva, que se origina en que los gobiernos no aplican por igual las normas, o no lo hacen todo el tiempo.

Otras formas de no-cumplimiento incluyen las sanciones triviales o irrelevantes ante el comportamiento que se desvía de la norma. Cuando las sanciones son menores o simbólicas, los actores no cambian su comportamiento, aunque las reglas institucionales se apliquen. En la práctica, es como si la institución no existiera. Por último, los autores mencionan a la debilidad institucional que se debe a las débiles capacidades del estado y a la resistencia de la sociedad a los cambios institucionales. Aunque tengan intención de hacerlo, puede pasar que los gobernantes o los funcionarios no cuentan con los recursos monetarios, administrativos o de personal que se necesitan para implementar las reglas. Este problema se hace más complejo cuando no se cuenta con la participación de la sociedad en las metas institucionales o, inclusive, cuando la propia sociedad se resiste a adoptar las reglas. Para Brinks et al., (2020), una investigación de Htun y Jensenius (2020) enseña cómo funcionan instituciones débiles que son aspiracionales, pues consisten en leyes o normas que quieren transformar las cosas, pero se sabe que eso llevará tiempo pues encontrará oposición entre los políticos y burócratas al igual que en la sociedad. Htun y Jensenius (2020) investigan la fortaleza institucional de las leyes para combatir la violencia en contra de las mujeres en México, pero se dan cuenta que muchos problemas en su aplicación se originan en la poca voluntad de las autoridades, al igual que en algunas mujeres y sus entornos familiares, en donde ciertas formas de violencia están normalizadas. Las instituciones aspiracionales son importantes pues hacen oficial una meta estatutaria ambiciosa, pero tienen que enfrentar mucha resistencia en el contexto donde deben aplicarse.

## Conclusiones

En nuestro país, el desplazamiento forzado interno se ha convertido en una problemática cada vez más extendida por todo el territorio nacional. La gravedad de esta problemática incluye respuestas poco efectivas y erráticas por parte de las autoridades de todos los niveles. Aunque a nivel nacional existe la Ley de víctimas, el gobierno federal no ha encabezado esfuerzos serios para enfrentar el DFI en las regiones en las que se ha producido históricamente y en las que este fenómeno es más reciente pero no menos importante. En comparación, en años recientes, algunas entidades federativas aprobaron leyes dirigidas a atender la problemática del DFI en su territorio. El objetivo del presente capítulo ha sido plantear un enfoque analítico para estudiar el funcionamiento de estos nuevos ordenamientos normativos.

El enfoque adoptado es el de la teoría de la fortaleza institucional. La premisa de este enfoque es que no basta que existan instituciones formales para cambiar el estado de cosas que esas instituciones esperan resolver. Por ello, la pregunta es: ¿qué tanto la adopción de una ley para atender el desplazamiento interno forzado consigue transformar el estado de cosas que, formalmente, se propone cambiar? De acuerdo con la teoría de la fortaleza institucional, las leyes, instituciones y políticas formales presentan grados variables en su ambición, cumplimiento y estabilidad (Brinks et al., 2020; Levitsky y Murillo, 2009). Esta perspectiva permite mostrar que muchas instituciones emergentes pueden contar con un marco normativo muy ambicioso. Pero en la práctica se ven limitadas por las características del proceso que las produjo y las circunstancias políticas en las que deben hacerse cumplir.

En concreto, el análisis se enfocará en analizar qué cuál es la situación “pre-institucional”, o sea, cuáles son las características de la problemática del desplazamiento forzado en los casos seleccionados, donde hasta hace poco no había ninguna institución que atendiera ese problema público. También se analizará qué tan ambiciosa es la meta estatutaria de las leyes dirigidas al problema del desplazamiento forzado interno, o en otras palabras, qué tanto aspira a producir un cambio en el comportamiento de los gobernantes, las víctimas y las causas del DFI. El estudio entonces va a revisar qué tanto el funcionamiento e implementación de las leyes se aleja del estado pre-institucional y qué

tanto se acerca a la meta estatutaria. Si la ley es ambiciosa y las cosas han cambiado hasta acercarse a ese objetivo, la institución será considerada fuerte. Si las cosas han cambiado poco, juzgaremos que es una institución débil y trataremos de entender qué factores están asociados con ese resultado.

## **CAPITULO II**

### **EL ESTADO Y LAS VICTIMAS ANTE LA VIOLENCIA CRIMINAL**

México vive una grave crisis de derechos humanos. A partir del 2000, el país experimento un aumento de la violencia criminal. La relativa paz en la que convivían cárteles de la droga y el Estado se rompió. Esta ruptura estuvo relacionada a la alternancia política (Trejo & Ley, 2020) y se profundizo a partir del 2006 con la implementación de políticas de mano dura en contra de la delincuencia organizada. La llamada “guerra contra el narco” tuvo como consecuencia un incremento en delitos de alto impacto como el secuestro, la extorción y el desplazamiento forzado por violencia. El contexto de violencia generalizada que estalló en México ha desafiado al Estado y sus instituciones las cuales no han tenido la capacidad e interés de dar respuesta y atención apropiada a las víctimas.

La escalada en la violencia de los últimos años ha incentivado el estudio de sus causas y efectos. En relación a las causas, Ley y Trejo (2020) sostienen que la violencia que surgió en el país ha tenido su origen en la transición política que implicó el cambio de liderazgos y la ruptura de acuerdos construidos entre los cárteles de la droga y el Estado. Aunado a esta transición, la impunidad y la complicidad de algunos actores dentro del entramado institucional también ha contribuido no solo al aumento de la violencia sino también a la falta de atención de las víctimas (Weiss, 2022). Los ciudadanos y las víctimas se han enfrentado a la suspensión del ejercicio de diversos derechos humanos en algunas regiones del país. Derechos como el libre tránsito, la justicia e incluso el derecho a la vida han sido selectivamente suspendidos o violados de manera arbitraria y selectiva tanto por grupos armados ilegales como por las instituciones del Estado. La violencia ha desafiado al

Estado y sus instituciones que no han tenido la capacidad para enfrentarse al crimen organizado o a las secuelas que esto ha traído.

Ante tal panorama de violencia sistémica y de ausencia del Estado (Enciso, 2017; Villagran, 2013), las víctimas se han organizado para exigir a las autoridades no solo más seguridad sino justicia. Los movimientos de víctimas se han convertido en la voz de aquellos que han sufrido algún delito y han logrado visibilizar el costo humano de la guerra involucrándose en la atención e incluso en la elaboración de instrumentos legales para resolver sus demandas. Tal es el caso de la Ley General de Víctimas que retoma los principios de la justicia restaurativa y surge como producto de la movilización social. Diversas organizaciones y grupos sociales contribuyeron a su creación. Sin embargo, su cumplimiento y aplicación se ha visto entorpecida constantemente a lo largo del tiempo dificultando la atención apropiada a las víctimas y sobrevivientes del delito.

### **2.1 Democracia y violencia generalizada. El Estado bajo sitio.**

La democracia en México se encuentra bajo sitio de grupos armados ilegales. Los grupos armados ilegales han logrado apropiarse de territorios en los cuales desafían a las autoridades del Estado estableciendo sus propias reglas y dejando terribles secuelas en la población civil. Esta apropiación ha inhibido la participación social e impactado en la estabilidad gubernamental ya que en las zonas bajo su control, las instituciones gubernamentales dejan de operar. Tan solo del 2006 al 2012 se reportaron 70,000 muertos y 27,000 desaparecidos .

“Al grito de “tírenle putos, tírenle, a chingar a su madre”, un grupo de personas armadas asociados al Cártel de Jalisco Nueva Generación persiguieron y expulsaron a personal del Ejército Mexicano de Nueva Italia en Michoacán” (Ferri, 2022).

El “culiacanazo”<sup>2</sup> fue un hecho que evidencio la pérdida de control territorial y cuestionó la capacidad del Estado para responder ante el crimen organizado impactando en la legitimidad de las instituciones y por ende de la democracia. Es por esto que el objetivo de este apartado es explorar el contexto de alta violencia criminal bajo el cual se ha construido la atención de víctimas en México. Dicha construcción se ha generado en un marco de una alta debilidad democrática, impunidad y de extrema violencia criminal.

Definir la democracia no es una tarea sencilla por las numerosas versiones y elementos que distintos autores han logrado sumar al concepto a través de los años. A pesar de esta dificultad y arriesgándonos a dejar fuera elementos importantes del concepto, podemos decir en resumen que un Estado democrático es aquel que tiene la capacidad de coerción necesaria para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos y civiles de sus ciudadanos a través la creación de instituciones robustas que establezcan las reglas de interacción de los actores involucrados brindando un espacio en el que el poder se equilibre. La democracia surge como un instrumento de equilibrio de poder entre los individuos que busca negociar la cesión de los derechos individuales a una autoridad a cambio de mantener la libertad humana. Es decir, el régimen democrático debe ser un conjunto de reglas y procedimientos encaminados a hacer valer los derechos y libertades de “todos” los ciudadanos (Monsiváis Carillo, 2020). Sin embargo, en un contexto de violencia generalizada, los derechos vinculados a la democracia tienden a ser suspendidos y su ejercicio tiene a difuminarse y ser cada vez más limitado (Schedler, 2018).

Durante la última década, el estudio de la violencias se enfocó en aquella generada por la violencia criminal y el homicidio dejando de lado el estudio de otros tipos de violencia como la violencia intrafamiliar, de género, la desaparición forzada, la extorción, el reclutamiento forzado (Enciso, 2017). Así como las consecuencias y efectos colaterales que esta ha tenido en la población como los huérfanos de las víctimas, el manejo de cadáveres, la criminalización de la niñez, el reclutamiento de menores (Niño de Rivera,

---

<sup>2</sup> En octubre del 2019, 700 sicarios del Cártel de Sinaloa tomaron la ciudad en respuesta a un operativo encaminado a la detención de Ovidio Guzmán en el también llamado “jueves negro”. Durante varias horas, el cártel se enfrentó a elementos del Ejército y la Policía Federal en las calles de Culiacán. La ciudad fue tomada y los ciudadanos quedaron atrapados en el fuego cruzado. Ese día el cártel doblego con amenazas a las autoridades quienes decidieron liberar a Ovidio Guzmán a fin de evitar más muertes (Ordaz Díaz, 2020).

2022b; Schedler, 2018). La ausencia de información sobre estos temas ha tenido un impacto negativo en la atención a las víctimas y sobrevivientes en México.

En relación a la violencia que actualmente estamos experimentando, Schedler (2018) señala que su causa esta relacionada a la democracia “*deficiente y decepcionante*” que se ha desarrollado en el país generando un entorno de ausencia estatal y falta de aplicación de la ley. De forma similar, Enciso (2017) señala que la causa de la violencia esta vinculada a la incapacidad del Estado para impartir justicia así como de prevenir y contener los diferentes tipos de violencia (Enciso, 2017). Por otra parte, otros autores atribuyen la violencia a acciones gubernamentales específicas como lo fue el ataque frontal al narcotráfico que le dio al ejército el derecho de matar (Durin, 2019; López López, 2020; Pérez & Castillo, 2019; Reina, 2021; Solis Maya, 2009).

Antes del 2000, la violencia había sido un recurso utilizado por el crimen organizado únicamente para disciplinar a sus integrantes o como una demostración de fuerza ante los otros cárteles (Silva Londoño, 2017). Sin embargo, a partir del 2006, los grupos criminales comenzaron a utilizar la violencia como un mecanismo de persuasión, resistencia y exhibición de poder ante el ataque de las autoridades y de grupos contrarios (Meade, 2017). Factores como la falta de cohesión de los aparatos de seguridad del Estado producida por la competencia electoral, la escasa coordinación de los tres niveles de gobierno, el colapso de las instituciones de justicia, la impunidad, la corrupción y la implementación de los operativos militarizados fueron factores que funcionaron como combustible para activar los conflictos latentes y la violencia que se extendió no solo en Sinaloa sino en todo el país (Luz María Salazar Cruz & Castro Ibarra, 2014; Silva Londoño, 2017). Al contrario de lo que se esperaba, la estrategia de ataque frontal al narcotráfico provocó la fragmentación de las organizaciones criminales y la diversificación en sus actividades. Del trafico de estupefacientes, el crimen organizado migró sus actividades a delitos que impactaron directamente a la población general.

La impunidad llegó a tal grado que los grupos armados se paseaban por las calles de la ciudad en convoys con armas de alto poder bajo los ojos de la policía y el ejército sin que estos hicieran algo al respecto (Durin, 2019). La falta de intervención de las autoridades provocó en los ciudadanos desconfianza en las autoridades y también un sentimiento de falta de protección ante el accionar de estos grupos armados ilegales.

En un contexto donde el Estado ya no es el único con el poder para ejercer violencia, el crimen organizado y grupos armados ilegales se ha convertido en un grupo que no solamente le disputa el monopolio de la violencia sino también el control territorial. A nivel subnacional, los cárteles de la droga han emergido como actores con capacidad de disputarle el uso de la violencia al Estado e imponer reglas informales con las que buscan regular la vida en los territorios que dominan o buscan dominar. Podemos observar que las principales estrategias de control utilizadas por estos grupos son: la represión y la legitimidad social. Las incursiones y ataques violentos, enfrentamientos, privación ilegal de la libertad y/o delitos contra la integridad física, temor fundado ante la violencia de las organizaciones criminales, expulsiones y/o amenazas, así como desalojo forzado son parte de las estrategias de represión utilizadas para fortalecer el control en la sociedad (CMDPDH, 2019:30). Mientras que en algunas zonas han optado por incentivar la cooperación voluntaria proveyendo de servicios públicos gratuitos a las comunidades olvidados por el Estado (Schedler, 2018).

La implementación de estas estrategias violentas por parte del crimen organizado ha producido la suspensión de los derechos humanos las garantías individuales y los derechos electorales en algunas regiones del país siendo las áreas rurales las más afectadas. En estas regiones las instituciones gubernamentales se han visto obligadas a suspender sus operaciones dejando aún más vulnerables a los ciudadanos que se quedan. Tal es el caso de Chinicuilá, Michoacán (Aguirre, 2021) o el de Ciudad Mier, Tamaulipas (S. J. Martínez, 2010) donde el asedio de parte de los grupos del crimen organizado forzó incluso a los alcaldes a huir de sus localidades junto con sus pobladores para salvaguardar su vida. O la suspensión de los procesos electorales en algunas localidades como es el caso de Teloloapan, Guerrero donde los pobladores tuvieron que ir a votar a la localidad cercana debido a que no se juntaron las 100 personas necesarias para que se instalara la casilla electoral (Pastrana, 2015).

La inseguridad producida por la presencia del crimen organizado y el aumento de robos, amenazas y desapariciones ha contribuido a profundizar la pobreza y marginación de algunas comunidades. Los pobladores se enfrentan a la suspensión del transporte, el cierre de tiendas locales para surtir su despensa y a la migración de los trabajos. Tan solo en 2015,

31 tiendas de Diconsa cerraron en el país a causa de la inseguridad (Montalvo, 2015) dejando a las familias vulnerables y sin alternativas económicas para sobrevivir.

Ante la violencia, el Estado ha tendido a minimizar, evadir y mantener en silencio la situación de violencia en el país (Schedler, 2018; Vizcarra & Brito, 2021). Este voto de silencio permea no solo en las instituciones públicas sino también en la sociedad sobre todo a nivel local. Hablar sobre seguridad se ha convertido en un tema tabú y sumamente peligroso sobre todo a nivel subnacional.

La violencia criminal generalizada ha impactado directamente en la sociedad que ha tenido que hacer frente a diferentes formas de victimización. Las víctimas, o mejor dicho sobrevivientes, se han enfrentado a la impunidad que no solo ha favorecido el incremento de la violencia sino que también ha profundizado su vulnerabilidad.

## **2.2 Impunidad. El Estado frente a las víctimas.**

“En este país son las víctimas las que buscan a sus hijos” (Niño de Rivera, 2022b).

Tanto para el sistema jurídico como para las autoridades, la víctima siempre ha jugado un papel secundario. Las necesidades de las víctimas se han perdido en un sistema que ha girado tradicionalmente en torno al castigo al agresor y a la defensa de la ley (García & Álvarez, 2021; Márquez Cárdenas, 2011). En el sistema jurídico mexicano, la voz de las víctimas es representada por los Ministerios Públicos o abogados que son los encargados de llevar el caso a las autoridades. Sin embargo, esta voz pocas veces es escuchada teniendo como consecuencia la ausencia de denuncias. En México, la cifra negra asciende a 93.3% debido a que los ciudadanos desconfían de las autoridades y consideran que denunciar es una pérdida de tiempo (INEGI, 2021). Esta percepción ha limitado a los ciudadanos a denunciar por temor a ser expuestos por las mismas autoridades ante los delincuentes.

El desplazamiento forzado en México está íntimamente ligado a la impunidad. La impunidad es una práctica que está relacionada a la impartición de justicia y se refiere a toda aquella situación que se deja sin investigación y castigo un delito que ha sido cometido (CMDPDH, 2021; García Gárate, 2011; Rodríguez Zepeda, 2011). En el entendido de que las leyes y su sanción son un mecanismo que tiene como fin regular el comportamiento

social y disuadir el delito, la impunidad “funciona como un contexto que incentiva, facilita y mantiene las violaciones o el menor ejercicio de los derechos humanos” (Vázquez, 2019). En este contexto, los sobrevivientes quedan en un estado de total indefensión frente a los victimarios y las instituciones contribuyendo a la generalización del miedo.

Este crimen puede ser perpetrado no solo por actores privados sino también por el Estado a través de la omisión, complicidad y la falta de castigo a funcionarios o privados que incumplen en la aplicación de la ley o incurrir en un delito. Ejemplos de este último podemos encontrar varios en la historia de México como: la matanza de estudiantes en 1968, el halconazo de 1971, el conflicto zapatista de 1994, el asesinato de los 43 estudiantes de Ayotzinapa del 2014 o los casos de corrupción como el de Salinas de Gortari o la casa blanca de Peña Nieto.

La impunidad y la corrupción son un signo de un sistema de justicia defectuoso que es incapaz de aplicar la ley y castigar de manera adecuada los delitos. Estas fallas son un comportamiento discrecional (Monsiváis Carillo, 2019) y clientelar (Leal Díaz, 2018) que reducen la certidumbre legal rompiendo la confianza de los ciudadanos hacia las autoridades provocando una deslegitimización de los poderes públicos (Rodríguez Zepeda, 2011). De acuerdo al Índice Global de Impunidad 2021, México ocupa el puesto 60 con un alto grado de impunidad y fallas funcionales y estructurales en el sistema de justicia (Le Clercq Ortega & Rodríguez Sánchez Lara, 2020). En un país donde el 94.8% de los casos quedan impunes, las víctimas se enfrentan a un sistema judicial deficiente que obstaculiza su acceso a la justicia, protección y reparación del daño (EFE, 2021). Sobre todo en los estados de Guerrero, Estado de México, Chihuahua y Sinaloa (Meade, 2017).

A lo largo de la historia podemos observar distintos casos de impunidad como la masacre de estudiantes en 1968, la guardería ABC, los feminicidios de Ciudad Juárez o las incontables desapariciones de la Guerra Sucia. ¿Qué tienen en común todos estos casos? El involucramiento de funcionarios públicos y la falta de investigación y castigo a los responsables. La impunidad implica la falta de reconocimiento de las víctimas y de su derecho a la reparación por los daños sufridos por parte de las autoridades (Rodríguez Zepeda, n.d.).

Durante el combate frontal contra el narcotráfico, esta impunidad se profundizó y se visibilizó la omisión deliberada de las autoridades ante las denuncias de las comunidades

quienes previo al desplazamiento manifestaron ser testigos o víctimas de diversos delitos como amenazas, reclutamiento forzado o asedio. Tal es el caso de los pobladores de La Concordia quienes antes de desplazarse pidieron la presencia de las autoridades frente a los asesinatos y desapariciones que se comenzaron a suscitar en la zona. En una entrevista, los pobladores comentaron que la policía no les proveía seguridad y solo subían a las comunidades a recoger los cadáveres (Reyes, 2017d). La poca presencia y falta de atención por parte de las autoridades favoreció que grupos armados actuarán y se pasearán impunemente por las calles de las ciudades y comunidades imponiendo sus reglas. El ser objeto de delitos y sentirse abandonados por las autoridades han sido elementos que han influido en los individuos que han buscado huir para proteger sus vidas.

Es importante mencionar que esta impunidad puede ser provocada por la indiferencia de las autoridades pero también por el contexto de violencia que impide su ejercicio. El asesinato de funcionarios públicos o la imposición de toques de queda en las ciudades o entornos rurales tienen un impacto directo tanto en la justicia como en el desplazamiento que se ve favorecido por esos contextos. Tal es el caso de los juzgados en Chihuahua que se vieron obligados a suspender sus actividades ante la inseguridad (PJEC, 2022). O los casos de funcionarios que han dejado sus trabajos por amenazas como es el caso de Oscar Villanueva, coordinador del SEMEFO en Ciudad Juárez que tuvo que renunciar a su trabajo después de recibir una amenaza donde le advertían que de no dejar su trabajo sería ejecutado esa misma noche (Schwartz, 2014). El abandono de sus puestos de trabajo no solo retrasa la procuración de justicia sino que también hace que sea más difícil que alguien quiera ocupar la posición. Por lo regular, los homicidios de autoridades son atribuidas a su involucramiento en actividades ilícitas (Durin, 2019; Schedler, 2018), sin embargo, también puede deberse a la información que poseen o a que estos se niegan a entrar en “el juego”.

Constantemente podemos ver en los medios de comunicación las contradicciones y la opacidad en las investigaciones realizadas por las fiscalías. Estas discrepancias han generado desconfianza no solo en la institución sino también en la procuración de justicia. Lamentablemente, aquellos que han acudido a denunciar algún delito como desaparición, secuestro, feminicidio o amenazas han experimentado y coinciden en que las fiscalías obstaculizan la denuncia cuestionando la calidad moral de las víctimas y no realizan la

investigación pertinente para la solución de los casos. Esto lo podemos ver en la aparición de fosas clandestinas donde grupos de rastreadores civiles han encontrado cuerpos de personas desaparecidas donde supuestamente ya había buscado peritos (P. Martínez, 2015).

Lo que es una realidad es que el sistema justicia se enfrenta a una crisis en cuanto a la recolección de evidencia, procesamiento e investigación. Vemos en las regiones con mayor violencia, servicios forenses rebasados por la cantidad de cuerpos recibidos (Galarza, 2022; López de Rivera, 2018; *Tráiler almacenará cadáveres*, 2021) lo cual ha dificultado la recolección de evidencia y por ende la integración de expedientes solidos para el procesar adecuadamente a los delincuentes. Asimismo, es palpable la ausencia de inteligencia carcelaria que ha impedido crear estrategias de prevención del delito adecuadas para el contexto que vivimos en México (Niño de Rivera, 2022b).

La impunidad también se hace presente en el desplazamiento. A pesar de que México ha experimentado 50 años de desplazamientos forzados, aún no se han esclarecido los casos ni se han fincado responsabilidades legales. Los desplazados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Tamaulipas, Oaxaca y Coahuila han experimentado diversas formas de victimización que se producen antes y después de los desplazamientos. La impunidad se manifiesta de dos formas en el desplazamiento: 1) antes del desplazamiento favorece la actuación de los grupos armados ilegales que aprovechan el contexto de impunidad para continuar operando y generar nuevos desplazamientos y 2) después del desplazamiento, la impunidad se genera cuando las causas y el propio desplazamiento no se resuelve. Un ejemplo son los casos de Chalchihuitán y Chenalhó. Los habitantes de Chalchihuitán han denunciado que los grupos paramilitares que los desplazaron aún siguen operando en la zona y que las mesas de dialogo organizadas por el gobierno no han funcionado debido a que los grupos firmantes no han cumplido con los acuerdos (*Desplazamiento e impunidad: Chiapas, México*, 2022). Podríamos decir entonces que los desplazados se enfrentan a un proceso de victimización antes y en el desplazamiento y a una revictimización cuando las autoridades no investigan y sancionan los hechos que los han provocado. Tal es el caso de los periodistas exiliados como Ricardo Chávez Aldana quien tuvo que huir a Estados Unidos después de que sus sobrinos fueran asesinados a causa de su trabajo y cuyos victimarios aún siguen libres (González, 2017).

“El mayor fallo de la democracia mexicana es la ausencia de justicia” (Schedler, 2018). La impunidad es un factor que favorece la continuidad de los desplazamientos ya que la ausencia de justicia en estos casos ha permitido que los grupos armados ilegales continúen operando. Parece ser que la justicia en México es selectiva, politizada y mediatizada.

### **2.2.1 Politización de la seguridad y su impacto en la atención a víctimas**

La mayor deuda del Estado con la ciudadanía es la justicia cuyo acceso parece ser limitado, selectivo y estratificado. En México, la seguridad se ha convertido en un campo de batalla política donde las cifras de incidencia delictiva, los casos y los sucesos son utilizados como una medalla política para la obtención de votos (Danmert & Díaz, 2006; Niño de Rivera, 2022b; Trejo & Ley, 2020). Esta politización la podemos observar sobre todo en el discurso de los actores políticos. La politización de los temas sociales significa incluir en la agenda de la discusión pública un problema común (Schedler, 2018) lo cual implica “popularizar” las discusiones en torno a algún tema (Colombo, 2008). Constantemente podemos escuchar un compromiso discursivo que no llega a cristalizarse en justicia y que además establece posturas fijas que no permiten el cuestionamiento.

La postura compartida entre los actores políticos, independientemente de la postura ideológica, es la represiva (Danmert & Díaz, 2006). En México, el punitivismo es el pilar de las políticas de seguridad y justicia. En el sistema penal, la tendencia es la de impulsar el aumento de las penas en los delitos pero el sistema es incapaz de capturar a los agresores y de procesar la evidencia para lograr una condena justa (Niño de Rivera, 2022b). Esta postura se traslada al discurso político de funcionarios y candidatos a los puestos públicos. El caso más reciente es el “tijuano”<sup>3</sup> donde un grupo criminal realizó actos de terrorismo para amedrentar a la población. Días después de este acontecimiento, el senador Jaime

---

<sup>3</sup> El 12 de agosto del 2022, la violencia se desató en las calles de Tijuana. Un grupo relacionado al Cártel de Jalisco Nueva Generación salió a las calles a secuestrar e incendiar vehículos del transporte público y privado con el fin de crear barricadas y atemorizar a la gente. A partir de las siete de la noche se impuso un toque de queda después de que los medios de comunicación publicaran una advertencia de levantones y más violencia. Se suspendieron clases, se cerraron negocios y se suspendió el transporte público.

Bonilla responsabilizó a la gobernadora, Marina del Pilar de la violencia ocurrida en Tijuana y la acusó de incumplir los arreglos hechos con los cárteles de la droga. En una declaración, Bonilla señaló: “eso nunca pasó en mi gobierno y en mi gobierno jamás hubo un incidente como el que pasó ahora que quemaron tantas unidades, más de 20 unidades, donde fue diferente al resto del país porque ahí no hubo ningún lesionado, ahí fue un señalamiento del cártel donde le dijo: violaste el arreglo” (*Narcopacto en Baja California: las claves de la acusación de Jaime Bonilla con el CJNG*, 2022). El senador no solo responsabilizó a la gobernadora sino que también la calificó como una funcionaria inexperta: “no todo el mundo está preparado para tomar las riendas, es el caso de Baja California. Una falta de experiencia, de oficio político de los temas” (“‘No todos tienen la capacidad’: Jaime Bonilla acusó a Marina del Pilar por la narcoviencia en Baja California,” 2022). Al parecer, la estrategia consiste en desviar los costos políticos a los rivales políticos (Trejo & Ley, 2020).

Durante años, la seguridad fue un tema poco popular entre los actores políticos que buscaban continuar o buscar un nuevo cargo público. Schedler (2018) señala que durante muchas elecciones el silencio en el tema “había sido la estrategia ganadora”. Abordar el tema implica tocar intereses privados desconocidos y poner en riesgo la vida o la de los familiares. Abordar este tema es aún más espinoso a nivel local y no hablemos de las delegaciones o colonias.

Otra práctica habitual por parte de las instituciones es la indiferencia. Esta indiferencia la podemos percibir en un fragmento de un testimonio de un sobreviviente de secuestro recopilado por Niño de Rivera y López (2022):

“La sociedad y la prensa no fueron los únicos que se portaron mal con mi tema. Convenientemente, la clase gobernante en ese momento ignoró mi secuestro casi por completo. Y es que a nuestros gobernantes en turno no les conviene que asuntos como éstos salgan a la luz pública, pues exhiben la total ineficiencia de su trabajo. Un secuestro que se llega a volver mediático se termina cobrando en las urnas; es por eso que los políticos hacen todo lo que esté en sus manos para contener lo que puede ser un escándalo que los perjudique a ellos. Su objetivo principal es que la nota no se vuelva nacional y por ende del dominio público. La triste realidad

es que a tus gobernantes no les importas, salvo en época de elecciones. La indiferencia que mostraron los que supone les pagamos por que nos cuiden, hasta la fecha, duele y duele mucho”.

La mediatización de los casos produce un fuerte impacto en las autoridades quienes se ven obligadas a activarse y “gestionar los grandes escándalos” (Colombo, 2008) que se resuelven lo más rápidamente posible y a partir de los cuales se hacen cambios significativos en las leyes y reglamentos como es el caso de los feminicidios, secuestros, desapariciones forzadas y atención a víctimas. Tal es el caso de Olimpia Corral Melo quien fue víctima de violencia digital después de que su ex pareja publicará un video íntimo de ella. Este caso llevo a la creación de la Ley Olimpia que sanciona los actos de violencia digital, mediática y de intimidación sexual (SEGOB, 2021). Otro caso es el de los desplazados de Chiapas de 1994 cuyo impacto mediático a nivel internacional y nacional dio paso a la Ley de desplazamiento forzado para Chiapas.

En cuanto a la investigación de las fiscalías podemos observar los casos de Debanhi Escobar y el de Yolanda Martínez. Ambas jóvenes desaparecieron en el Estado de Nuevo León pero la actuación de la Fiscalía fue diferente para ambos casos. Al contrario de la desaparición de Debanhi, la búsqueda de Yolanda Martínez fue realizada por sus familiares, y sobre todo, por su padre que se dedicó a distribuir volantes con la información de su hija sin el apoyo de las autoridades. No fue hasta que su padre acudió a los medios que la Fiscalía prestó atención al caso ya que el caso de Debanhi destapó una serie de desapariciones de mujeres que comenzaron a darse en Monterrey y cuyos casos revelaban la poca atención de las autoridades. En una entrevista, el señor Martínez señaló que ya le habían recomendado acudir a los medios para llamar la atención sobre la desaparición de su hija (Guillén, 2022). A partir de sus declaraciones, el señor Martínez fue acompañado por una asociación civil y un abogado que lo ayudaron a levantar nuevamente la denuncia.

La mediatización de los casos ha funcionado como un mecanismo de información para los ciudadanos pero también como una forma de presionar a las autoridades para resolver y regular sus procedimientos. La difusión de los casos ha permitido e incentivado la simpatía de los ciudadanos hacia las víctimas lo cual ha favorecido la movilización

social. En casos como este, la movilización de la sociedad civil ha sido fundamental para que las leyes se aprueben o se cumplan.

### **2.3 Movilización de víctimas. La construcción de la atención a víctimas caso por caso.**

En México, la violencia, la crisis humanitaria, las violaciones de los derechos humanos y la indiferencia de las autoridades activaron la acción colectiva que se manifestó en diversas formas. La rabia y la indignación han superado al miedo y se han convertido en el motor de aquellas personas que buscan justicia. Médicos, familiares de desaparecidos, víctimas y empresarios iniciaron movilizaciones para exigir al Estado actuar efectivamente ante la violencia. Para las víctimas, el movimiento les brindó el anonimato y la protección necesaria para que se atrevieran a levantar la voz y exigir a las autoridades su intervención.

Como refiere Enciso, el contexto de violencia generalizada en México incentivó lo que Reynaldo Rojo llamó “ciudadanía colateral”. La “ciudadanía o movilización colateral” es aquella que está compuesta por personas que han padecido alguna secuela de la violencia generalizada. Esta ciudadanía colateral está compuesta principalmente por víctimas directas o indirectas. La Ley General de Víctimas publicada en 2013 define a las víctimas directas son aquellas “personas que directamente hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquier puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos”. Mientras que las víctimas indirectas son aquellos “familiares o personas que tengan una relación inmediata con la víctima directa o toda persona que de alguna forma sufra daño o peligro en su esfera de derechos por auxiliar a una víctima o víctimas indirectas” (Ley General de Víctimas, 2013).

En un país en el que el silencio es la ley (Schedler, 2018), los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil han aportado modificaciones significativas a la legislación, han contribuido a ampliar las libertades, han defendido los derechos humanos y han creado nuevas conciencias en la sociedad (*Movimientos sociales en Pro de la defensa de los derechos humanos fue la conferencia que abrió el Seminario Ignacio Martín Baró*, 2018). Ante la imposición de grupos armados ilegales y la ausencia de las autoridades, una parte de la sociedad ha resistido utilizando la protesta, la presión a las autoridades, la

inversión económica en áreas de seguridad y la formación de organizaciones civiles y las autodefensas para enfrentarse a la inseguridad y la violencia.

De manera individual, las organizaciones civiles se han dado a la tarea de brindar soporte moral, atención médica, acompañamiento legal y protección a los derechos humanos. A la par de atender a las víctimas, las organizaciones también se han profesionalizado para documentar e intervenir en las discusiones de política pública y generación de propuestas legislativas en materia de seguridad; documentar las historias de las víctimas y realizar reportes; generar redes de soporte y campañas de concientización e información (López Pacheco & Hincapié Jiménez, 2015; Villagran, 2013).

Las madres de las víctimas se han convertido en un sector sumamente activo en la lucha por la atención a víctimas. Un ejemplo es el de Silvia Castillo (su hijo fue asesinado) y Marcela Alemán (su hija fue violada) que en el 2019 se negaron a abandonar el edificio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) después de que les dijeran que las carpetas de investigación de los delitos no estaban bien integradas. A esta protesta se integraron grupos feministas que tomaron las instalaciones y se negaron a abandonarlas. Los colectivos denunciaron la falta de atención y seguimiento por parte de la CNDH a las víctimas (Arteta, 2020).

Las movilizaciones sociales son una pieza clave para impulsar la construcción de instituciones pero también para darle seguimiento a su cumplimiento. Sin embargo, el trabajo no finaliza con la visibilización o la aprobación de marcos legales sino que continua con el seguimiento a su cumplimiento.

### **2.3.1 Los movimientos de víctimas**

México posee una larga historia de movimientos sociales que datan de los años sesenta. El movimiento ferrocarrilero (1959), el movimiento estudiantil (1968), el movimiento de Genaro Vázquez y Lucio Cabañas (1960) son algunos movimientos sociales que buscaban denunciar condiciones de marginación y descontento social producto de la represión política de ese momento. Actualmente, la vulnerabilidad y el temor que ha experimentado la ciudadanía producto de la inseguridad han incentivado que los ciudadanos salgan a las

calles a reclamar nuevamente sus ciudades y a exigir a las autoridades del Estado la aplicación de la ley y la protección de las víctimas.

Movimientos como: el “Movimiento de Justicia para Nuestras Hijas” (2002), México Unido contra la Delincuencia (2004), la movilización de Miranda de Wallace (2005), México S.O.S (2008), el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (2011), las Autodefensas de Michoacán y Guerrero (2013), el Movimiento Culiacán Valiente (2019) y los movimientos feministas 24A (2016) y 8M (2017) buscaron poner en el ojo público temas que hasta el momento habían sido ignorados. Un ejemplo, es el caso de México S.O.S que presentó 400 casos no resueltos de víctimas al Presidente de la República, a Gobernación y al Secretario de Seguridad Pública (Villagran, 2013). Estos movimientos sociales han logrado articular a diversos actores y también el reconocimiento público de la situación de las víctimas pero no han logrado sostenerse y generar un cambio estructural significativo en las fallas institucionales que han impedido su acceso a la justicia (Garza Placencia, 2015; Schedler, 2018). Esta falta de continuidad se debe a la divergencia en los objetivos políticos, prioridades y recursos entre las organizaciones e individuos que componen los movimientos (Durin, 2019; Schedler, 2018; Villagran, 2013).

Otra forma en que la sociedad ha reaccionado a la violencia es mediante protestas pacíficas que surgen de manera posterior a un evento de violencia a gran escala como es el caso del Movimiento Culiacán Valiente de 2019. Después del “culiacanazo”, en las redes sociales aparecieron mensajes convocando a una movilización pacífica para recuperar la ciudad. Con el mensaje “somos el abrazo colectivo después de la tragedia”(Culiacán valiente, 2019), el “Movimiento Culiacán Valiente” integrado por un grupo de jóvenes convocó a una marcha en la ciudad durante las que se realizaron distintas actividades recreativas, se brindó terapia psicológica a los testigos de los hechos violentos y se mostró el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil con el fin de demostrar que “los espacios son para los ciudadanos y no para los delincuentes” (Olazábal, 2019; Vizcarra & Brito, 2021). Este movimiento también incentivó la participación social a través del ejercicio social “Brújula comunitaria” que buscaba integrar a la sociedad civil en la asignación de los recursos públicos. En este ejercicio el movimiento solicitó al congreso la asignación de 40 millones de pesos a distintos proyectos de desarrollo comunitario. Lamentablemente, estos recursos nunca fueron asignados (Valiente, 2020).

Estos movimientos han logrado atraer la simpatía de la sociedad a partir de la difusión de los hechos de cada caso activando de esta forma lo que Schedler (2018) llama la “solidaridad ciudadana”. Esta solidaridad ciudadana le ha dado el soporte e impulso necesario a estos movimientos para generar entramados institucionales para atender el problema. Tal es el caso de la Ley General de Víctimas que surgió como parte de lo que se llama “justicia transicional o restaurativa”.

### **2.3.2 La Ley General de Víctimas y el difícil camino a la justicia transicional**

La violencia extrema que desemboca en violaciones graves de derechos humanos ha puesto a prueba a los sistemas de justicia tradicionales que no se han dado abasto para responder a las demandas de justicia y a las necesidades de las víctimas en contextos de violencia generalizada y colapso de las instituciones. En este contexto, la justicia transicional o restaurativa (JTr) busca reparar a las víctimas equilibrando las demandas de justicia, verdad, reparación y no repetición con la búsqueda de paz. Este sistema es impulsado desde el plano internacional y tiene su origen en la transición para la búsqueda de paz posterior a conflictos de gran escala como el conflicto en Sierra Leona y Colombia. Este sistema pone en el centro, las necesidades de las víctimas, y asigna al Estado la responsabilidad de repararlas frente a violaciones graves de los derechos humanos. En un contexto donde la pobreza y las adicciones se encarcelan (Niño de Rivera, 2022a), lo que busca la justicia transicional es dejar de lado el punitivismo y contribuir a la reconstrucción del tejido social. Además de empoderar nuevamente a las víctimas reconociéndolas como “sobrevivientes” y no únicamente como víctimas devolviendo la agencia que perdieron con el delito. Asimismo, reconoce la corresponsabilidad del Estado con las víctimas y con los victimarios.

La Ley General de Víctimas plasma los principios de la justicia transicional y reparación en sus artículos con el fin de brindar una solución a las víctimas directas e indirectas de la escalada de la violencia criminal en México. La Ley General de Víctimas tiene su origen en 2010 con los Diálogos para la Seguridad Ciudadana que impulsó el Centro de Colaboración Cívica e integró la participación de 80 organizaciones no

gubernamentales (Villagran, 2013). Aprobada en 2013, la ley define el concepto de víctima y tiene como objeto “reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella” (Ley General de Víctimas, 2013: Artículo 2). Este instrumento está compuesto por diez títulos, 179 artículos y 16 artículos transitorios. El título segundo de la ley compuesto por 20 artículos plasma los derechos de las víctimas entre los que podemos encontrar el derecho a la ayuda, asistencia y atención; a la justicia; al proceso penal; a la verdad y a la reparación integral. En este apartado, la ley contempla las medidas de ayuda provisional básica que deben ser cubiertas tomando siempre en cuenta el enfoque de género y diferencial. Los títulos tercero, cuarto y quinto mencionan las medidas que las autoridades deben tomar para garantizar las medidas de ayuda inmediata; la asistencia y protección y las medidas de reparación integral.

El capítulo sexto detalla los mecanismos operativos que serán responsables del cumplimiento de la Ley General de Víctimas. En esta sección, sus artículos contemplan el establecimiento del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y el Registro Nacional. El Sistema Nacional de Víctimas es la instancia encargada de coordinar, supervisar y formular políticas públicas encaminadas a brindar protección, ayuda, asistencia, atención y acceso a la justicia a las víctimas (Artículo 79) a través de la Comisión Ejecutiva que será la responsable de elaborar el Programa de Atención Integral a Víctimas (Artículo 88) además de ayudar, atender, asistir o cubrir una compensación a las víctimas (Artículo 88 Bis). Por otra parte, el Registro Nacional de Víctimas será la responsable de inscribir los datos de las víctimas y de violaciones de los derechos humanos (Artículo 96).

Finalmente, el título séptimo habla sobre la distribución de competencias entre los ordenes de gobierno. El artículo 114 establece que la federación tiene la responsabilidad de aplicar la ley, coordinar interinstitucionalmente a las entidades gubernamentales y procurar el acceso a la justicia. Las entidades federativas tienen la responsabilidad de contribuir en la consolidación del Sistema en el Estado creando leyes secundarias que armonicen con la ley general en la materia así como crear un Fondo estatal destinado a la reparación de las víctimas (Artículo 118 y 157 Bis).

Sin embargo, pocas cosas han cambiado desde la aprobación de la ley. El 9 de enero del 2013, Alejandro Martí de México publicó un comunicado en el que criticaba la ley señalando que esta no representaría un cambio significativo (Villagran, 2013). El cumplimiento de la Ley de Víctimas se enfrentó a la resistencia de los Estados que se retrasaron la instalación de las oficinas regionales de Atención a Víctimas. Un informe presentado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) presentado el 16 de enero del 2020 señaló que el Registro Nacional de Víctimas (RENAVI) “no es una plataforma nacional, sistematizada, completa ni confiable” ya que presenta registros duplicados, más de mil cuatrocientos expedientes retrasados entre otras irregularidades (CEAV, 2020).

En cuanto a la operatividad, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en su evaluación de actividades reporta que la situación en la que opera: el área de Asesoría Jurídica Federal se encuentra rebasada y no ha brindado el acompañamiento a las víctimas; fondos económicos insuficientes para restaurar y a su vez brindar asistencia inmediata a las víctimas; demora en el cumplimiento de sentencias; retraso en la atención de los expedientes así como una atención primaria deficiente y carente de empatía hacia los solicitantes (Ramírez Rosas, 2020).

Como hemos visto, la Ley General de Víctimas representa un gran avance en la protección y atención de las víctimas/sobrevivientes de la violencia pero aún queda un largo camino por recorrer. Los retos que continúan enfrentando nos permiten visibilizar que esta ley aún no ha logrado consolidarse y su apoyo pende de un hilo lo que requiere un seguimiento continuo de los grupos de apoyo interesados.

#### **2.4 Atención a víctimas de desplazamiento forzado**

Actualmente, México atraviesa por una crisis de derechos humanos. La impunidad, la ausencia de las autoridades y la pérdida de control territorial por parte de las instituciones son factores que han favorecido el desplazamiento y la desprotección de aquellos que se han visto obligados a huir de sus comunidades. Este tipo de migración forzada es un hecho victimizante que trastoca derechos humanos fundamentales internacionales y nacionales como el derecho a la vida, al tránsito, a la educación, entre otros. Este tipo de migración se

da de forma obligada e intempestiva e implica la toma obligada de una decisión por parte de los individuos. En México, el desplazamiento forzado es una realidad cada vez más frecuente que no discrimina ya que cualquiera se puede convertir en un desplazado. Sin embargo, a pesar de su incremento, la información oficial sobre el tema aún es escasa o limitada lo que ha dificultado comprender la extensión, causas, patrones y condiciones en las que se desarrolla el desplazamiento y el retorno para atenderlo adecuadamente.

Cuantificar el desplazamiento en México ha sido un reto debido a que no existe una cifra unificada o un diagnóstico oficial al respecto. La información oficial ofrecida por las instituciones es limitada debido a que están basadas en registros administrativos o encuestas representativas (Díaz y Romo, 2019) que no siempre son claras o sistemáticas. Ante la ausencia de cifras oficiales, organizaciones internacionales y nacionales han buscado la forma de documentar y cuantificar el desplazamiento a través del uso de diversas estrategias para precisar el tamaño del desplazamiento en México. Sin embargo, al revisar estos estudios podemos observar que existe una discrepancia en los resultados y las cifras ofrecidas lo que brinda solo una aproximación al fenómeno pero dificulta dimensionar la realidad del desplazamiento en un país que padece una crisis humanitaria relacionada a la violencia. Es por esto, que los esfuerzos se han encaminado en promover el reconocimiento por parte de las autoridades del desplazamiento forzado. Uno de los primeros pasos para obtener este reconocimiento ha sido cuantificar el fenómeno. Este monitoreo ha sido realizado principalmente por organizaciones de la sociedad civil internacionales y nacionales, los medios de comunicación y académicos quienes se han interesado en documentar y cuantificar los casos. Una de estas asociaciones es la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH).

Hasta junio del 2022, el Centro para el Monitoreo del Desplazamiento Interno (CMDI) contabilizó 357,000 personas desplazadas asociadas a la violencia en México (IDMC, 2021). Tan solo a diciembre del 2020, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) documentó la movilización de 9,741 personas distribuidas en 24 episodios de desplazamiento forzado masivo en los estados de Sinaloa, Chihuahua, Sonora, Durango, Michoacán, Chiapas, Quintana Roo, Guerrero y Oaxaca (CMDPDH, 2020b). Estos desplazamientos se han generado en un contexto de crisis institucional que se caracteriza por la ausencia y desprotección de las autoridades.

Mientras que la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) señala que alrededor de 8,700,000 personas cambiaron de lugar de residencia para protegerse de la delincuencia de los cuales 1,500,000 se encontraban en el Estado de México, es decir, 18% del total de personas que migraron por ese motivo (CMDPDH, 2018:70).

El desplazamiento forzado no es un fenómeno nuevo en México ya que se ha suscitado en múltiples ocasiones a lo largo de la historia pero si lo es aquel relacionado al ocasionado por la violencia generada por el crimen organizado. Antes de la década de los noventa, estas movilizaciones respondían principalmente a conflictos político-religiosos, inestabilidad político-militar, desastres naturales, explotación de recursos naturales y desplazamientos dirigidos por proyectos de desarrollo (OPAS, 2012; Peguero Moreno & Díaz Leal, 2019; Luz María; Salazar Cruz & Álvarez Lobato, 2017). Sin embargo, en los últimos años, estos movimientos han sido la consecuencia y respuesta de los ciudadanos ante el incremento de la violencia provocada por las actividades ilegales del crimen organizado quienes a través de enfrentamientos armados, la extorsión, las amenazas, el secuestro, el cobro por protección, el robo de identidad, los asaltos o la desaparición de familiares han sembrado el terror en algunos Estados del país (Díaz P. & Romo V., 2019; Pérez Vázquez et al., 2019; Luz María; Salazar Cruz & Álvarez Lobato, 2017; Luz María Salazar Cruz & Castro Ibarra, 2014). Estas movilizaciones se suscitaron en un contexto donde “la oposición y la neutralidad no es aceptable” y la simpatía lo es todo (Luz María Salazar Cruz & Castro Ibarra, 2014).

En México, el desplazamiento forzado no discrimina. Estas movilizaciones suelen estar compuestas generalmente por familias siendo los niños y niñas los más frecuentes. En 2019, el 64% de estos movimientos estaba compuesto por niños y niñas mientras que los jóvenes constituyeron el 7% de la población desplazada (CMDPDH, 2019:39). Por otra parte, el 78% de los desplazamientos ocurrieron principalmente en localidades rurales mientras que el 11% ocurrieron en localidades urbanas (CMDPDH, 2019:39). En zonas rurales, el difícil acceso, la pérdida de control territorial y la lejanía de las autoridades han favorecido la actuación de estos grupos armados organizados. Generalmente, los desplazados tienden a trasladarse de comunidades rurales a las cabeceras municipales para posteriormente trasladarse a las ciudades con mayores ofertas laborales (Durín, 2018:232).

La llegada de estos desplazados ha generado un nuevo reto para las comunidades debido a que estos han representado un nuevo punto de presión para los recursos disponibles en la comunidad (Hartkorn, 2011). Esta presión puede producir diferencias que lleven a conflictos internos entre los desplazados y la población residente (Luz María; Salazar Cruz & Álvarez Lobato, 2017). En estos contextos, la calidad moral de los desplazados es cuestionada y se enfrentan a la sospecha y la estigmatización ya que se les considera participes o mercedores del desplazamiento (Durin, 2019; Schedler, 2018).

Estados como Chiapas, Guerrero, Sinaloa, Michoacán y Tamaulipas se transformaron en campos de batalla donde el desplazamiento forzado colectivo fueron un mecanismo de resistencia por parte de los habitantes ante la serie de sucesos violentos extremos encaminados a intimidar a las comunidades (Durin, 2019; Luz María; Salazar Cruz & Álvarez Lobato, 2017). Estudiar el desplazamiento requirió el estudio de los casos lo que permitió detectar el proceso por el cual atraviesan las comunidades antes del desplazamiento. En una primera etapa, las comunidades vislumbran un incremento en los enfrentamientos, los asesinatos y las amenazas. Aunado al incremento de la violencia, los pobladores experimentan el cierre de instituciones públicas como escuelas y oficinas de gobierno profundizando la ausencia del Estado en las zonas en conflicto. Posteriormente, los grupos armados ilegales inician un proceso de asedio a las comunidades bloqueando la entrada de alimentos y medicinas. Estas acciones pueden generar dos tipos de reacciones por parte de las comunidades: 1) solicitar la ayuda de las autoridades para salir o 2) la formación de grupos de autodefensa. Los que deciden salir de sus comunidades tienden a trasladarse primeramente a las cabeceras municipales donde se asientan en plazas, albergues o con familiares.

A su llegada, los desplazados suelen obtener apoyo de instituciones gubernamentales, familiares o de miembros de la comunidad. En primera instancia, las autoridades municipales ofrecen asistencia inmediata a los desplazados brindándoles colchonetas, despensas y albergue.

Al denunciar, los desplazados se han enfrentado a la indiferencia y al mal manejo de su información por parte de las autoridades quienes se niegan a reconocer el panorama de violencia que impera en algunas regiones del país. Esperanza Hernández Lugo, líder de desplazados señaló que los desplazados no tienen la confianza para presentar denuncias ya

que en muchas ocasiones los policías les entrega esa información a los denunciados “El miedo es que nos identifiquen si hacemos eso (denunciar) o... sencillamente le voy a decir algo, los militares que van ahí, a la sierra donde yo pertenezco, siempre me utilizan como escudo, van diciendo que yo los envié, eso me dispara a mí la situación de riesgo tremendamente, cuando no es verdad” (Vizcarra, 2017b). Esto nos lleva a hablar sobre el impacto psicosocial del desplazamiento que suele ser catastrófico. Un informe de las Naciones Unidas sobre la situación de los indígenas en Chiapas señala que en el municipio de Ocosingo sufrió ataques violentos que tuvieron como resultado la ejecución de 4 pobladores, la desaparición de otras 4 y la privación ilegal de la libertad de una persona que posteriormente murió a causa del estrés postraumático (CDH, 2018).

Actualmente, la movilización en torno a la atención al desplazamiento forzado se ha desarrollado en dos frentes: el cabildeo para la aprobación de un marco legal nacional y el cumplimiento de la responsabilidad del Estado. Uno de los principales problemas a los que se han enfrentado al solicitar atención para las víctimas es a la negativa de los funcionarios públicos por respetar los reglamentos existentes. Lamentablemente, los instrumentos legales existentes favorecen estas acciones. Tal es el caso de la Ley General de Víctimas que en sus inicios no reconocieron a los desplazados y no integra una definición de desplazados a sus artículos a pesar de que se reconoce que en el país existen 35,000 desplazados. (Durin, 2019).

El desplazamiento forzado no es un hecho aislado, es la convergencia y la suma de una serie de violencia experimentadas. Lamentablemente, el desplazamiento se convierte en una herramienta de sobrevivencia ante la violencia pero en muchos casos no es sostenible ya que termina afectando la seguridad económica de los desplazados y sus familias (Durin, 2019; González, 2017).

La atención a las víctimas de desplazamiento tiende a ser carácter asistencialista, temporal y esporádico que depende de los programas o apoyos ya establecidos por las instituciones lo que impide que se cubran necesidades específicas. Es decir, si los desplazados necesitan dinero para la renta o para pagar servicios, el Estado no los puede apoyar debido a que ese tipo de apoyo no se encuentra establecido dentro de los lineamientos de las secretarías.

Otro factor que impacta negativamente la atención al desplazamiento es la impunidad, la falta de una ley general y las fallas en el cumplimiento de la Ley General de Atención a Víctimas. Si bien la existencia de una ley no implica su cumplimiento, su existencia brinda a las víctimas, sobrevivientes y organizaciones civiles un instrumento a través del cual pueden presionar legalmente al Estado. Como es el caso de los desplazados en Sinaloa que han utilizado los marcos normativos internacionales y posteriormente la Ley de desplazamiento para Sinaloa como un instrumento para presionar al Estado.

## **2.5 Conclusiones**

En México, el desplazamiento forzado se enmarca en un contexto que no solo lo favorece sino que lo perpetua. La violencia criminal generalizada ha impactado negativamente en el ejercicio de la democracia y la impunidad permite que estos grupos continúen operando generando nuevos desplazamientos. Desplazamientos que se generan cuando los ciudadanos perciben la ausencia de las autoridades ante sus demandas de seguridad y protección. En el caso del desplazamiento, la impunidad impacta de diferentes formas a las víctimas ya que contribuye a que estos episodios se generen, dificulta proporcionar soluciones duraderas y también no permite que los desplazados accedan a la justicia.

Ante la ausencia y falta de capacidad del Estado, las víctimas se han organizado para presionar a las autoridades asumir compromisos para cumplir la ley y proteger los derechos humanos de las personas que han sido víctimas de la violencia. La participación de las víctimas y de las organizaciones de los derechos humanos ha sido fundamental para impulsar leyes como la Ley General de Víctimas que funcionó como un mecanismo utilizado por los desplazados para acceder a apoyos y asistencia gubernamental.

## **CAPITULO III.**

### **DEBILIDAD INSTITUCIONAL EN LA LEY PARA PREVENIR Y ATENDER EL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN CHIAPAS**

“El 13 de noviembre de 2017, grupos paramilitares iniciaron el asedio de las comunidades de Chalchihuitán y Chenalhó limitando el acceso a las comunidades y sembrando el terror al quemar 9 casas (CIDH, 2018). Las acciones de estos grupos paramilitares en la zona provocó el desplazamiento de 5000 personas de las localidades de Chalchihuitán y Chenalhó quienes tuvieron que internarse en la montaña con el fin de proteger sus vidas (Pecker, 2020). Hombres, mujeres, niñas, niños, ancianos y mujeres embarazadas establecieron campamentos provisionales con material de desecho en las montañas, mientras que otros decidieron llegar a la cabecera municipal en busca de protección y atención. Para aquellos que decidieron quedarse, el bloqueo de los caminos inmovilizó y agravó la vulnerabilidad de los desplazados debido a que dificultaba el acceso de las víctimas a comida, ropa, atención médica y utensilios de cocina y limpieza (CIDH, 2018). En septiembre del 2020, el CDH Fray Bartolomé reportó 18 nuevas agresiones con arma de fuego a campamentos de refugiados (CDHFBC, 2020)”.

#### **3.1 Contexto de desplazamiento forzado en Chiapas**

En Chiapas se suscitaron diversos episodios de desplazamiento forzado provocados por conflictos de carácter religioso y político. Durante años, la falta de una legislación en la materia dificultó el acceso de los desplazados a una atención adecuada ya que no existían responsabilidades institucionales claras y definidas. La falta de coordinación y la claridad en las responsabilidades de las instituciones favorecieron que las autoridades se deslindarán de las exigencias de las víctimas brindándoles una atención asistencialista, limitada o inexistente.

Chiapas es un estado con un profundo rezago económico, social y político producto de diversas crisis, fallas estructurales y de la inestabilidad política. Este rezago es aún más evidente en sus instituciones que pocas veces han logrado cumplir su objetivo sobre todo en las zonas altas de la sierra donde el acceso es difícil y la presencia de las autoridades es limitada. El Estado se ha caracterizado por tener grandes condiciones de desigualdad, inestabilidad y conflictos relacionados a la irregularidad en la tenencia de la tierra. El estado tiene una población de 5,543,828 habitantes de los cuales 48.8% son hombres y 51.2% son mujeres (INEGI, 2020). Según la CONEVAL, el 29.7% de la población vive en situación de extrema pobreza y solo el 57.1% de la población tiene acceso a servicios públicos básicos en la vivienda (CONEVAL, 2018). La población indígena continúa siendo la más vulnerable padeciendo de la exclusión y la marginación de sus comunidades.

Aunado al rezago político, económico y social, Chiapas ha experimentado una gran inestabilidad política y social legado de múltiples enfrentamientos violentos relacionados a la democracia y la tenencia de la tierra (Pecker, 2020). A lo largo de la historia, podemos identificar 4 crisis que han marcado la vida del Estado reactivando diversos episodios de desplazamiento forzado: 1) Los conflictos de tenencias de la tierra; 2) La transición democrática y el multipartidismo; 3) El surgimiento del EZLN y la estrategia de contrainsurgencia y 4) La violencia producto del narcotráfico y las políticas de mano dura.

Uno de los problemas más severos que enfrenta Chiapas es el relacionado a la tenencia de la tierra. La revolución mexicana tuvo como objetivo acabar con el cacicazgo y la desigualdad a través del reparto de tierras establecidos en la Constitución de 1917. Sin embargo, el reparto no fue igualitario en el Estado gracias a la buena relación de las elites locales con el gobierno local y federal (Ross, 1995 citado en Collins 2010). Las elites locales conservaron las mejores tierras para si dejando asignando las peores a las comunidades indígenas perpetuando el feudalismo (Collins, 2010). Los límites de las propiedades eran definidos a partir de los recursos naturales de la zona. Es decir, ríos, mojoneras, barrancas se convirtieron en referencias para definir y delimitar la extensión de los terrenos y los límites territoriales entre los municipios. Esto cambio con el decreto presidencial de 1975. El presidente, Luis Echeverría emitió un decreto que redefinió los límites territoriales de los municipios desconociendo los límites naturales como validos.

Debido a este decreto, unas comunidades se vieron beneficiadas con más tierra pero esto significó la pérdida para otras. Durante este periodo se desencadenó una serie de enfrentamientos entre comunidades cuya disputa escaló a tal grado que los pobladores tuvieron que desplazarse para proteger la vida. Un ejemplo de esto es el caso de Chenalhó y Chalchihuitán de los cuales hablaremos más adelante.

Otra serie de desplazamientos se suscitaron a partir de la transición a la democracia y el multipartidismo. Durante años, las elites y los grandes terratenientes infiltraron y utilizaron las instituciones del Estado para contener a las comunidades indígenas y así conservar sus privilegios (Collins, 2010). Este sistema fue favorecido por la hegemonía que ejercía el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en ese entonces y cuyo poder residía en la capacidad de cooptación, su poder de negociación y en su capacidad de movilización social para el voto. En ese entonces, Chiapas funcionó como un efectivo proveedor de votos para el Partido Revolucionario Institucional (PRI) lo que trajo consigo numerosas concesiones por parte del gobierno federal (Sonnleitner, 2012). Estas concesiones profundizaron las diferencias sociales e incentivaron el descontento de la población dando cabida al surgimiento del Movimiento Zapatista en el Estado. El movimiento se integra a una serie de esfuerzos realizados por el Instituto Nacional Electoral (INE) para democratizar al Estado e integrar a los grupos opositores a los procesos de toma de decisiones y que culminó con la transición democrática y la caída del PRI. Estos cambios trajeron consigo una división en los ciudadanos y una nueva etapa de enfrentamientos que se traducirían en nuevos desplazamientos por razones políticas. Aquellos que esperaban el cambio y aquellos que esperaban continuar con los acuerdos ya establecidos.

A problemas de tenencia de la tierra y de transición democrática se suma el surgimiento del Movimiento Zapatista. En 1994 surge el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) como una oposición a los grupos que acaparaban el poder y aglutinó las demandas de aquellos grupos sociales que no se encontraban representados por los partidos políticos existentes y estaban en contra de los acuerdos del Tratado de Libre Comercio. Harvey (2001) señala que este movimiento reactivó la participación de los indígenas en la creación de su futuro y recordó al país las demandas sobre la necesidad de tierras para la población indígena. La “parálisis institucional, la impunidad de los poderosos, la violencia, el racismo contra los indígenas y campesinos pobres aunado a la asfixia política y la

ausencia de canales de mediación entre gobernantes y gobernados” (Valdes, s/f) contribuyeron a la resistencia, la insurrección y a la persistencia de los conflictos. El surgimiento del EZLN no fue bien recibido y detonó la implementación de estrategias de contrainsurgencia destinadas a contener y erradicar el movimiento dejando como consecuencia la existencia de grupos paramilitares. Dichas medidas gubernamentales desencadenaron una nueva ola de desplazamientos que llamaron la atención a nivel internacional y tuvieron como resultado la construcción y aprobación de la Ley para atender el desplazamiento forzado en la entidad.

Sin embargo, la aprobación de la ley no significó el fin de los desplazamientos o conflictos. La violencia escaló nuevamente en 2006 con la implementación de las políticas de mano dura del gobierno federal. En esta ocasión, la violencia estaba relacionada con la actividades del crimen organizado que a partir del 2010 iniciaron una lucha por el control del territorio. Gil (2016) comenta que grupos del crimen organizado se han unido a grupos paramilitares o bandas locales para pelear y dominar las zonas de trasiego de la droga. En este contexto, la fuerza de los zapatistas disminuyó debido al asedio del crimen organizado que expulsó y dividió a las comunidades que antes eran simpatizantes y funcionaban como un mecanismo de contención al narcotráfico (Santos, 2022).

Afortunadamente no todos los datos son negativos. Los desplazamientos y la ausencia del Estado también generaron acciones solidarias por parte de la comunidad para atender a los desplazados. En el caso de Chiapas, la comunidad religiosa han sido una piedra angular en la atención a los desplazados ya que han brindado asistencia, acompañamiento, protección, asesoría y han establecido refugios para los desplazados como es el caso de Chenalhó y Chalchihuitán (Pecker, 2020).

### **3.2 El reto de proteger previo a la ley. El estado de cosas pre-institucional**

Chiapas es un estado que ha experimentado diversos episodios de desplazamiento a lo largo de su historia. Un diagnóstico realizado en el marco de construcción de la ley estimó que cerca de 40,000 personas habían sido desplazados por megaproyectos, intolerancia religiosa o conflictos relacionados a la tenencia de la tierra en el periodo de 1950 a 1982 (ONU México, 2013; Peguero Moreno & Díaz Leal, 2019). Los conflictos por la tierra es un

problema que se ha mantenido latente por décadas y se han reactivado periódicamente expulsando personas de sus comunidades de origen. Hasta 1994, los desplazamientos no habían sido un tema relevante para incluir en la agenda pública por lo que existen pocos datos e información sobre estos movimientos. Las movilizaciones de 1994 pusieron el tema en el ojo público incentivando su contabilización.

Como mencionamos reiteradamente a lo largo de esta sección, en Chiapas, los conflictos relacionados a la tenencia de la tierra han dejado heridas profundas que han tenido su origen en el incumplimiento de la orden de distribución de tierras establecida en la Constitución de 1917 que generó diversas irregularidades y profundizó el molestar social (Collins, 2010; Sonnleitner, 2012). Aunado a este incumplimiento, la firma del Tratado de Libre Comercio, la modificación al artículo 27 constitucional y las reformas a la Ley Agraria que permitieron y luego impidieron a los ejidatarios vender o rentar su tierra también fueron factores que han contribuido al surgimiento de conflictos entre ejidatarios y entre ejidos.

Según un conteo realizado por Mark Manly, representante de la oficina de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados en México (ACNUR), Chiapas ha padecido de 37 episodios de desplazamiento forzado masivo desde 1994 principalmente en los municipios de San Cristóbal de las Casas, Huixtán, Las Margaritas y Chenalhó (Morales, 2020). Particularmente, el conflicto de 1994, las acciones militares y los enfrentamientos armados sobre todo en la región de Los Altos generaron el desplazamiento de 35 mil personas que huyeron de zonas rurales a urbanas para proteger su vida entre los meses de marzo, abril y mayo (CDHFBC, 2003). En una entrevista para animal político, el trabajador social Rafael Landereche señaló que estos episodios de violencia resurgen cada dos o tres años (Soberanes, 2017). Estos conflictos resurgen debido la falta de intervención oportuna por parte de las autoridades lo que ha generado nuevos desplazamientos como el ocurrido en 2017 en las comunidades de Cenalhó y Chalchihuitán.

Ambos municipios se encuentran ubicados al norte de Chiapas. Los desplazamientos forzados tienen su origen en un conflicto por los límites territoriales que data de 1975 y tuvo su origen en una serie de resoluciones presidenciales donde se establecía la extensión territorial de cada municipio. Estas resoluciones dejaban de lado los acuerdos anteriores que utilizaban los elementos naturales como una forma de definir los

limites territoriales. La aplicación de estas resoluciones presidenciales implicó que algunos municipios ganaran territorio pero también significó que otros lo perdieran generando descontento y conflictos entre las comunidades. Aunada a la pérdida de territorio, las discrepancias de los topógrafos entre lo que establecían las resoluciones y lo asignado encendió aún más los ánimos y ocasiono una serie de disputas por el uso de las zonas lo cual forzó la firma de un acuerdo entre ambos municipios (Pecker, 2020). Sin embargo, estos acuerdos no lograron conciliar por mucho tiempo a ambos grupos ya que pobladores de Chalchihuitán continúan el reclamo de 8000 hectáreas (Soberanes, 2017) apeándose a la resolución presidencial de 1975 mientras que pobladores de Chenalhó se inclinan por los limites naturales (Chiapas Paralelo, 2020).

Conflictos como el de Chalchihuitán y Chenalhó, la marginación, la desigualdad y el rezago detonaron el descontento social que abrió el camino para el surgimiento del Movimiento Zapatista. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) surgió como una oposición a la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y a los grupos que acaparaban el poder en Chiapas aglutinando las demandas de aquellos grupos sociales que no se encontraban representados por los partidos políticos existentes. Entre una de sus demandas se encontraba la exigencia de cumplir lo dispuesto en el artículo 27 de la constitución en el que se establecía la repartición de tierras acaparadas por los caciques.

La simpatía por la lucha zapatista se esparció rápidamente por el territorio desafiando a los grupos sociales en el poder. La pérdida del territorio y de influencia política y la exigencia de tierras en zonas tomadas por el EZLN llevó al gobierno a implementar estrategias de contrainsurgencia y contención motivando el enfrentamiento entre simpatizantes del EZLN asociados al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido de la Revolución Institucional (PRI) (CDH Fray Bartolomé, 2003). Como parte de las estrategias de contención, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) implementó el Plan de Campaña Chiapas 94 que tuvo como objetivo retirar el apoyo de la población civil y dismantelar al Movimiento Zapatista. Chamberlin (2013) señala que el plan buscaba utilizar al Ejército mexicano para su ejecución y ponía como objetivo a los ciudadanos utilizando el desplazamiento como una herramienta de “organización social”.

En el marco de esta estrategia se cometieron diversos delitos de lesa humanidad como el asesinato, la desaparición, violación, tortura y desplazamiento forzado cuyas

consecuencias aún persisten. Tal es el caso de lo sucedido en el Ejido Morelia en 1994 donde elementos del Ejército Mexicano irrumpieron en la comunidad sacando a todos los hombres de las casas y asesinando posteriormente a tres pobladores cuyos cuerpos fueron encontrados un mes después (De los Santos, 2014). Posteriormente en 1997, un grupo de aproximadamente 60 paramilitares incursionaron a la localidad de Acteal en el municipio de Chenalhó y dispararon con armas de uso exclusivo a los pobladores que se encontraban en oración matando a 48 personas entre los que se encontraban hombres, mujeres y niños (CNDH, n.d.). En este último caso, las autoridades no intervinieron para proteger a los pobladores a pesar de que el ataque duro siete horas y que elementos de Seguridad Pública se encontraban a doscientos metros de lugar (Chamberlin W., 2013). Diferentes casos, diferentes actores y mismo resultado. Ambos casos siguen impunes como cientos de otros casos similares.

Estos y otros sucesos relacionados a la tierra desestabilizaron al Estado. La violencia y los enfrentamientos por el control de la región generaron una crisis humanitaria en la cual 17 mil personas a 20 mil personas fueron desplazadas en los municipios de Comitán, Las Margaritas, Ocosingo y Altamirano (CDH Fray Bartolomé, 2003; ONU México, 2013). Los desplazamientos se dieron en condiciones atroces ya que los pobladores se vieron obligados a abandonar sus casas y animales para internarse en el bosque o huir a las cabeceras municipales en donde se vieron obligados a vivir en condiciones de alta vulnerabilidad. En el desplazamiento, los sobrevivientes se vieron obligados a resistir con lonas climas adversos que provocaron enfermedades respiratorias graves que no eran atendidas.

La mediatización del conflicto y de los desplazamientos forzaron a las autoridades a iniciar un proceso de mediación con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Después de dos años, gobierno federal inició un proceso de dialogo para atender a la demanda internacional y nacional de finalizar el conflicto. El gobierno federal estableció mesas de dialogo y asignó un comisionado federal para iniciar la tregua. No fue hasta la aprobación por parte del Congreso de la Unión la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz que el Ejército Zapatista acepto unirse a las mesas. Dichas mesas tuvieron como resultado los Acuerdos de San Andrés en el que se plasmaron los compromisos del gobierno federal y el EZLN y buscaban redefinir las relaciones entre el

gobierno federal y el Movimiento Zapatista (López Barcenas, 2015). En este documento, el gobierno federal se comprometía a reconocer los derechos de libre determinación, autoafirmación, autodefinición, autodelimitación y autodisposición de los pueblos indígenas (Martínez Coria, 2013). Los obstáculos para el cumplimiento de estos compromisos significó la no resolución del conflicto armado y por ende su continuación (Chamberlin W., 2013). El conflicto se reactivó en 2001 cuando pobladores de Chachihuitán desconocieron el acuerdo y modificaron los linderos con Chenalhó construyendo muros y destruyendo los cultivos de sus habitantes. Estas acciones generaron un primer desplazamiento de 500 pobladores de Chachihuitán (Pecker, 2020). Posteriormente, otros 300 pobladores huyeron después de que Salvador Luna poblador de Chachihuitán fue asesinado. Este asesinato impulsó la firma de un nuevo convenio de paz. Sin embargo, los enfrentamientos entre ambas comunidades continuaron.

Un reporte del Centro de Monitoreo para el Desplazamiento Interno estimo que en 2010 aún existían 6,000 familias que seguían viviendo en condición de desplazamiento en Chiapas (IDMC, 2011). Hasta 2013, el 70% de los desplazados en Chiapas no había sido atendido (ONU México, 2013).

En su informe 2018 sobre “Episodios de desplazamiento interno masivo forzado en México”, la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMPDH) registró 11,491 nuevos desplazados siendo Guerrero y Chiapas los estados que concentran el 87.82% de las víctimas seguidos por Sinaloa (CMDPDH, 2018). En un registro histórico acumulativo realizado por la CMDPDH, el número de desplazados en el país disminuyó de 23,169 personas en 2016 a 8,664 personas en 2019 (CMDPDH, 2018, 2019). Esta disminución no está enlazada directamente con el fin de la violencia o de la causa del desplazamiento sino que puede estar relacionada a otros factores como la individualización de la movilidad o su anonimato. La Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) también documentó que el número de episodios de desplazamiento masivo pasó de 4 en 2016 a 9 en 2019. A pesar de que el número de desplazamiento se incrementó, el número de desplazados disminuyó de 1,117 personas en 2016 a 668 en 2019 (CMDPDH, 2019).

Es importante resaltar que el origen del conflicto en Chiapas puede verse como la consecuencia de una serie de leyes que no han sido cumplidas dando origen a un patrón gubernamental de omisión e indiferencia.

### **3.3 La construcción de la ambición institucional chiapaneca en material de desplazamiento**

La Ley de desplazamiento forzado para Chiapas aprobada el 22 de febrero del 2012 fue la materialización del trabajo de catorce años de distintos actores que tenían como fin obtener el reconocimiento de las víctimas por parte del Estado. Esta ley fue la respuesta del Estado a las denuncias y exigencias de la sociedad sobre las condiciones de extrema vulnerabilidad a las que se enfrentaban las víctimas de desplazamiento interno. Esta ley de *alto nivel de ambición* buscaba crear un entramado institucional que protegiera a las víctimas.

Sin embargo, el camino no fue sencillo. De 1998 al 2012 se presentaron tres iniciativas de ley. No fue hasta el 22 de febrero del 2012 que una nueva versión de la propuesta logró su aprobación. La iniciativa de 2012 fue el fruto del un ejercicio multiactor encabezada por la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC) y compuesta por otras instituciones del Sistema de Naciones Unidas, académicos, funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil como la Iniciativa para la Identidad y la Inclusión (Inicia, A.C.), Foro para el Desarrollo Sustentable, A.C. y el Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos y Defensoría del Derecho a la Salud. El trabajo de este grupo se centro en la consecución de tres resultados: mejorar el acceso a la justicia penal, construir una cultura de paz en comunidades desplazadas e impulsar el mejoramiento de las condiciones de vivienda de comunidades desplazadas (ONU México, 2013). Este grupo multiactor trabajó por un periodo de 12 meses en mesas de trabajo donde se discutieron temas como: la conceptualización, el diagnostico, los efectos, la importancia del resarcimiento, la caracterización de los desplazados, la importancia de la comunicación interinstitucional y las costumbres de los pueblos indígenas (Mercado, 2018).

La aportación de cada grupo y los acuerdos alcanzados dentro de las mesas fue recolectada y plasmada en una propuesta de ley que sirvió como base a la ley actual. La Ley de desplazamiento para Chiapas del 2012 fue construida integrando en sus artículos

marcos legales internacionales en la materia así como las perspectivas de diferentes actores locales. Uno de estos marcos son los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado de 1998 fue el instrumento internacional que brindó una serie de elementos básicos para la protección de los desplazados. Este instrumento se divide en 5 principios que contemplan: la conceptualización, la protección contra el desplazamiento, la protección en el desplazamiento, la asistencia humanitaria y el regreso, reasentamiento y reintegración de la población desplazada. Estos cinco principios se encuentran presentes dentro de los 6 capítulos y artículos transitorios que componen la Ley para Chiapas (Decreto 158. Ley para la prevención y atención del desplazamiento interno en el Estado de Chiapas, 2012).

Como se mencionó anteriormente, la Ley para el desplazamiento de Chiapas entró en vigor el 22 de febrero del 2012. Esta ley tiene por objeto *prevenir*, la *asistir* e implementar *soluciones duraderas* al problema: “esta ley tiene por objeto establecer las bases para la prevención del desplazamiento interno, la asistencia e implementación de soluciones duraderas para su superación, así como otorgar un marco garante que atienda y apoye a las personas en esta situación” (Decreto 158, 2012: Artículo 2).

El capítulo II, compuesto por 14 artículos, se detallan los derechos de los desplazados internos, quienes “gozan en todo momento de los derechos que los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano y las garantías que esta ley les otorgan (sic)” (artículo 4). Este mismo artículo establece que la ley “no podrá ser interpretada de forma tal que limite, modifique o menoscabe las disposiciones de cualquier instrumento internacional de derechos humanos o derecho humanitario”. Asimismo, sus artículos reconocen el principio de no discriminación y establece los derechos de los desplazados al libre tránsito, libertad, seguridad, integridad, identidad, reconocimiento jurídico, el acceso a la justicia y la libertad a participar y ser consultados a participar en las decisiones que les afecten. Especialmente, el artículo 10 establece que los desplazados “gozarán al menos de: alimentos indispensables y agua potable; cobijo y alojamiento básico; vestido adecuado; servicio médico y saneamiento indispensables así como educación básica obligatoria”. De acuerdo a la ley estos son las necesidades básicas que el Estado debería ofrecer a los desplazados en su lugar de llegada. Otro aspecto fundamental de este capítulo es la atención a los más vulnerables: “los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres

cabeza de familia, las personas con discapacidades y los adultos mayores, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales” (Artículo 6).

Por otra parte, los capítulos IV, V y VI establecen las medidas de prevención al desplazamiento, asistencia humanitaria y soluciones duraderas. Sus artículos establecen “que toda persona tiene derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios” (Artículo 24) y que este “no deberá durar más de lo requerido por las circunstancias” (Artículo 26). Al suscitarse estos desplazamientos “la obligación y responsabilidad primaria de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados corresponde a las autoridades” (Artículo 31) garantizando el paso libre y el rápido acceso a la ayuda humanitaria (Artículos 32 y 34). En relación a las soluciones duraderas del capítulo VI “las autoridades, en el marco de sus atribuciones, deberán proporcionar los medios que faciliten el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su lugar de residencia habitual, o bien permitan su reasentamiento voluntario” (Artículo 35). En este capítulo de la ley se aborda brevemente el tema de la responsabilidad de las autoridades en el reasentamiento y la reparación de las víctimas. En relación al reasentamiento, la ley menciona que “las autoridades tienen la obligación de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron” (Artículo 39). En cuanto a la reparación o indemnización, la ley de Chiapas menciona que esta se contemplará en caso de que las propiedades o bienes no pudieran recuperarse.

El capítulo III en sus 6 artículos establece la creación del Sistema Estatal para la Atención Integral de la Población Desplazada, el Comité Intersectorial y el Plan Estatal de Atención Integral a la población desplazada forzosamente que operaría a través de Unidades Administrativas Regionales (Mestries Benquet, 2018). De acuerdo a este apartado, la atención a los desplazados forzados se dará a partir del Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno que será operado a través del Consejo Estatal Integral (Artículo 19) compuesto por los titulares de las secretarías del Estado (Artículo 21) para su funcionamiento y que deberá instalarse en un plazo de sesenta días naturales (transitorio artículo tercero).

La ley fue un esfuerzo muy importante para atender el desplazamiento, sin embargo, no fue suficiente para detener el desplazamiento ya que no era sancionable. Es por esto que para fortalecer la ley se realizaron modificaciones al código penal para sancionar el desplazamiento. El 16 de noviembre del 2017, la diputada María Concepción Rodríguez Pérez presentó un proyecto de reforma al Código Penal de Chiapas en los artículos 15 y 326 Bis. Esta reforma se realizó al artículo 15 Bis en donde se calificó como un delito grave el desplazamiento. Mientras que en el artículo 326 Bis se establecieron las características de aquellos que cometen el delito de desplazamiento forzado (Rodríguez Pérez, 2017).

Aunado a la reforma del Código Penal de Chiapas, el 3 de junio 2019 se expidió el Protocolo de Investigación de Delitos en Casos de Desplazamiento Forzado Interno mediante el acuerdo número FGE/007/2019 tomando como base el derecho al libre tránsito y residencia. El protocolo establece los criterios y lineamientos básicos que deberán ejercer el ministerio público, personal policial, pericial y demás órganos para investigar los delitos que generen el desplazamiento forzado en la entidad (Protocolo de Investigación de Delitos en Casos de Desplazamiento Forzado Interno, 2019).

### **3.4 El resultado institucional**

A pesar de ser reconocida como una ley innovadora y la más completa en su tipo, la ley poco ha logrado contribuir para prevenir y atender el desplazamiento ya que su cumplimiento y aplicación ha sido continuamente obstaculizada. Como mencionamos anteriormente, la ley estipula la creación del Programa de Atención Integral al Desplazamiento Forzado para coordinar la prevención, protección y atención a los desplazados y cuya implementación sería responsabilidad del Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento. Según el artículo tercero transitorio de la ley, dicho Consejo “debería instalarse en un plazo de sesenta días naturales a partir de la entrada en vigor de la ley”. A partir de su instalación, el Consejo Estatal “contaría con un plazo de noventa días naturales para emitir el reglamento de la ley” (Artículo cuarto transitorio). Ninguno de los anteriores se cumplió.

La Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno (LEPADI) fue aprobada el 22 de febrero en 2012 pero no fue hasta el cuatro de diciembre del 2018 que el

Congreso Local emitió un exhorto para elaborar el Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno además de instalar el Consejo Estatal de Atención Integral. Sin embargo, no fue hasta el 3 de enero del 2019 que el gobernador Rutilio Escandón aprobó la conformación del Consejo Estatal de Atención Integral (Secretaría de Protección Chiapas, 2019) de la cual no se ha emitido públicamente ningún nombramiento o documento formal que contenga dicha información. La instalación del Consejo Estatal tardó casi siete años en conformarse mientras que los lineamientos del Programa Estatal de Atención Integral aún no están definidos lo que significa que no hay un reglamento que regule la atención a los desplazados ni un fondo económico asignado para su ejecución.

Retomando nuevamente lo escrito en el artículo 2, esta ley tiene como objeto sentar las bases para prevenir, atender y brindar soluciones duraderas a los desplazados. Sin embargo, las acciones de las instituciones gubernamentales se han centrado en ofrecer asistencia humanitaria a los sobrevivientes avanzando muy poco en materia de prevención y de soluciones duraderas para los desplazados.

En una sesión ordinaria de diciembre del 2019, se asignó al titular de la Secretaría de Protección Civil como secretario del Consejo Estatal de Atención Integral. En Chiapas, Protección Civil ha sido la secretaría encargada de implementar el Programa de Atención Integral que se encargará de documentar y proveer la protección y atención a los desplazados. Sin embargo, no existe información sistemática y consistente sobre la atención a los desplazados. La información ofrecida sobre los apoyos otorgados es limitada, poco accesible y publicada en forma de boletines en los que informan de las actividades de Protección Civil. Entre la información compartida por Protección Civil podemos encontrar actas circunstanciadas y vales de entrega donde consta el tipo de apoyos entregados a los beneficiarios. En la página, estos informes muestran los apoyos entregados en los meses de enero, febrero, marzo y abril del 2020 que fueron entregadas en los de Chenalhó, Mitzitón, Ocosingo y Zinacantán (Secretaría de Protección Civil, n.d.) pero no hay un registro de otros años o de los beneficiarios.

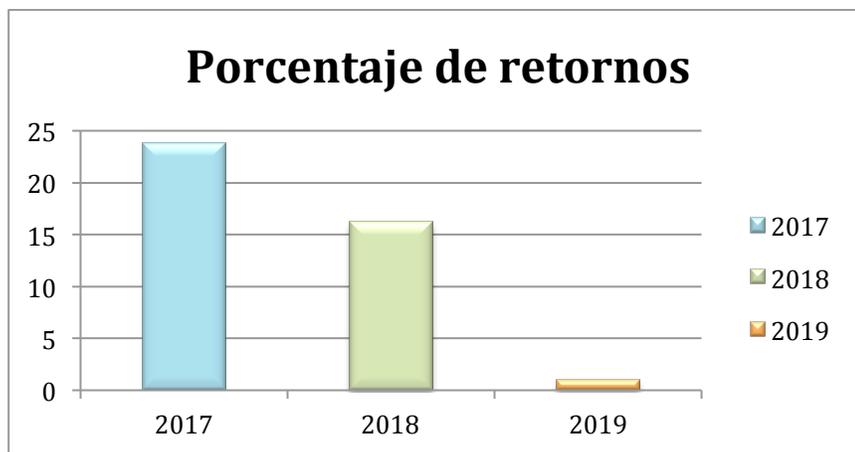
Esta ayuda humanitaria se ha compuesto principalmente de alimentos, alojamiento, vestido, servicio médico, educación, acceso a servicios públicos, proyectos productivos, entre otros. Asimismo, Protección Civil reporta la entrega de colchonetas, cobertores, kits de aseo personal, kits de limpieza, pañales, palas, zapapicos, marros, hachas, ropa, toallas

femeninas, calzado, juguetes y hornos de microondas (Secretaría de Protección Civil, 2019a). El Secretario de Protección Civil y secretario técnico del Consejo Estatal, Luis Manuel García Moreno reportó la entrega de 540 toneladas de ayuda humanitaria del 2019 al 2021 a las comunidades de Aldama, Nicolás Ruíz, San Cristóbal de las Casas, Ocosingo, Zinacantán, Chalchihuitán, Venustiano Carranza, Chilón, Ixtapa y Ocozocoautla y las cuales han beneficiado a 7,332 personas (Diario Chiapas Hoy, 2021)

En relación al acceso, el gobierno Municipal y Estatal aún no ha podido garantizar la seguridad de los desplazados y de los equipos que llevan ayuda humanitaria. En Chiapas la entrega de la ayuda humanitaria se ha enfrentado a obstáculos como agresiones directas a los que trasladan la ayuda, ataques a los campamentos, bloqueos carreteros y vandalismo. Un ejemplo es el caso de la religiosa María Isabel Hernández quien recibió un disparo mientras llevaban ayuda humanitaria a Tabak (Bellinghausen, 2020). Mientras que también se reportó una serie de ataques a los campamentos de desplazados donde han sufrido el asedio de grupos armados ilegales (Pecker, 2020).

En materia de soluciones duraderas, la ley contempla la coordinación interinstitucional para el regreso voluntario y digno; la participación de la población en el retorno; facilitar el acceso de las organizaciones nacionales e internacionales a los desplazados; la no discriminación; la asistencia de las autoridades para recuperar las propiedades o posesiones perdidas; la indemnización y las condiciones que identifican el fin del desplazamiento.

A pesar de que existe poca información sobre el retorno y sus condiciones, organizaciones como la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos han hecho un esfuerzo por monitorear y documentar dicha información. En la gráfica 1 podemos ver el porcentaje de retornos que se han dado del 2017 al 2019. Se observa una reducción significativa en el año 2019 ya que solo el 1% de la población retorno mientras que en 2018 lo hizo el 16.2% y el 23.75% en 2017 (CMDPDH, 2019). Esta reducción puede estar relacionada a la decisión de los desplazados por permanecer en las zonas de asentamiento o por la falta de garantías para el retorno seguro.



Gráfica 1. Porcentaje de retornos por año

Fuente: Elaboración propia con datos del “Informe 2019. Episodios de desplazamiento masivo en México”. Comisión Mexicana para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (CMDPDH). <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-desplazamiento-interno-forzado-masivo-en-mexico-informe-2019.pdf>

A pesar de que se han realizado valiosos avances en relación a las soluciones duraderas aún falta un largo camino por recorrer. El artículo 37 de la ley señala que las autoridades competentes facilitaran el acceso de las organizaciones internacionales y locales a los desplazados. Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, la pérdida de control territorial por parte del Estado y el aumento de la influencia de actores armados ilegales han continuado obstaculizado su cumplimiento (CDH Fray Bartolomé, 2020; Pecker, 2020).

Otro elemento importante para superar el desplazamiento es lo establecido en el artículo 35 que establece la coordinación interinstitucional para el regreso voluntario y digno de los desplazados. Al respecto, el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (CDHFBC) denunció que en enero del 2018 retornaron a sus hogares 3,858 personas sin garantías de seguridad y bajo presión del presidente municipal de Chalchihuitán, autoridades de Protección Civil y de la Presidencia Municipal (CDH Fray Bartolomé, 2020). La coordinación institucional se ha dado mayormente en el área de la asistencia humanitaria. Esto lo podemos observar en el caso de Chalchihuitán y Chenalhó cuyas comunidades han experimentado diversos episodios de desplazamiento forzado.

El 12 de noviembre del 2017, un nuevo enfrentamiento entre las comunidades de Chenalhó y Chalchihuitán provocó el desplazamiento de 6000 pobladores de ambas

comunidades. En un primer momento, algunos de los desplazados optaron por huir e internarse en el bosque para proteger sus vidas en donde se vieron obligados a vivir a la intemperie soportando las inclemencias del tiempo. Pecker (2020) señala que algunas mujeres desplazadas tuvieron su parto sin atención médica y en condiciones de extrema vulnerabilidad poniendo en riesgo su vida. Mientras los que decidieron trasladarse al centro del pueblo se instalaron en la parroquia de San Pablo y otros en campamentos cerca de sus comunidades en donde vivieron en condiciones precarias con “viviendas” construidas con materiales como bolsas de nylon y láminas de plástico (Pecker, 2020) y sin acceso a servicios públicos. Las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados se profundizó debido a los bloqueos que implementaron grupos armados ilegales que impidieron la llegada de la ayuda humanitaria. A pesar de que en ese momento ya estaba aprobada la ley de desplazamiento, las condiciones no mejoraron para los desplazados.

Ante la reactivación del conflicto, las autoridades abrieron una mesa de dialogo el 20 de noviembre del 2017 donde se instaló una Mesa de Atención Interinstitucional con el fin de llegar a acuerdos en materia de seguridad, ayuda humanitaria, agraria y desarrollo social. Este dialogo buscaba contener el conflicto y llegar a acuerdos entre las partes involucradas pero no resulto y los enfrentamientos que siguieron dificultaron la llegada y el acceso de los desplazados a la asistencia humanitaria.

Contrario a lo establecido en el artículo 34<sup>4</sup>, las comunidades desplazadas han sufrido dificultades para acceder a la ayuda humanitaria debido a los bloqueos establecidos por grupos armados inmovilizando a la población (Pecker, 2020; Durin, 2018). Esta inmovilización conlleva una carga extra de vulnerabilidad debido a que dificulta el acceso de los apoyos y también produce una restricción a la movilidad de las personas. Aunado a los bloqueos, los desplazados han tenido que enfrentarse a la destrucción de sus campamentos. En diciembre del 2018, el Centro de Derechos Humanos de Fray Bartolomé denunció la destrucción de nueve campamentos que albergaban a 1,146 personas responsabilizando al Sindico Municipal de Chalchihuitán, Hermelindo García Nuñez (CDHFBC, 2018).

---

<sup>4</sup> El artículo 34 de la ley hace referencia al acceso a la ayuda humanitaria y establece que: “el Consejo Estatal garantizará que todas las autoridades competentes concedan y faciliten el paso libre de la ayuda humanitaria y su rápido acceso a la población desplazada”.

Esta situación aunada a la ausencia de las autoridades y la lentitud de los apoyos impulsó a los desplazados a organizarse para defender y promover sus derechos. Un esfuerzo de este tipo lo podemos encontrar en la formación del Comité Autónomo de Desplazados Forzados Internos Chalchihuitle o también conocido como Comité Chalchihuitle. Este comité en alianza con el CDH Fray Bartolomé de las Casas y otras organizaciones como Cáritas de San Cristóbal de las Casas A.C. se han encargado de documentar las agresiones que ha sufrido la comunidad. Como Comité presentaron una queja en contra de la fiscalía en la que denunciaban que esta no había realizado una investigación apropiada de los hechos denunciados como lo es el asesinato de Samuel Luna (CDHFBC, 2020).

Además de documentar y denunciar los episodios de desplazamiento, estas organizaciones también han trabajado para cubrir las necesidades de los desplazados a través de brigadas médicas. Estas brigadas se han encargado de llevar alimentos, ropa, utensilios de cocina, cobijas que son distribuidas en los campamentos y entregadas en las canchas de la comunidad (Cáritas, 2017) Una de estas brigadas es la Brigada Médica integrada por Salud y Desarrollo Comunitario (SADEC), Casa de la Mujer Ixim Antsetic (CAM) y apoyados por el Programa Interdisciplinario de Derechos Humanos de la UAM que han brindando cuidados médicos en casos contingentes.

La primera brigada se movilizó el 11 de noviembre de 2017 llevando las primeras 3 toneladas de ayuda humanitaria que fueron recibidas en la parroquia de San Antonio de Padua en Chalchihuitán que se convirtió en centro de acopio y distribución de ayuda (Cáritas, 2018). La brigada permaneció 5 días en las comunidades y reportó atender principalmente enfermedades respiratorias, diarreicas y ansiedad. La CDH San Cristóbal de las Casas reporta también 11 muertes siendo neumonía, hipotermia, diabetes descompensada, por arma de fuego, intoxicación por herbicida y causas desconocidas (CDHFBC, 2017). En marzo de 2019, el grupo de trabajo de salud reportó la realización de 5,000 consultas médicas en los municipios de Chenalhó, Zinacantán, Ocosingo, Huixtla y Amatán (Secretaría de Protección Civil, 2019b).

Los desplazados en Chiapas también experimentan la impunidad y la inmovilidad. Las familias desplazadas refieren que las autoridades han sido omisas ante sus denuncias y demandas. Después del despunte de la violencia, el gobierno de Chiapas respondió un mes

después con brigadas de salud, protección civil y presencia policiaca. Esta intervención se dio después de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hiciera un llamado al Estado mexicano sobre la atención a los desplazados (Soberanes, 2017).

“Queremos denunciar un segundo desplazamiento de 10 familias de la comunidad Cruzcacanam, por violencia generalizada, sin que hasta el momento funcionarios del Estado hayan realizado acciones de prevención, investigación y seguridad. Desde que fueron desplazadas las familias han recorrido diferentes instancias de gobierno, presentando denuncias, pero éstas han sido omisas” (Chiapas Paralelo, 2020b)

Dentro de la ley, el artículo 39 y 41 menciona la responsabilidad de las autoridades para brindar asistencia a los desplazados para acceder a la justicia, recuperar las propiedades o posesiones o en su caso recibir una indemnización. Sin embargo, organizaciones como el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (CDHFBC) y el Centro de Derechos Humanos Ku'Untik han denunciado continuamente que no se han esclarecido los homicidios que se han denunciado ni se ha cumplido con la desmovilización de los grupos paramilitares que operan en la zona (CDH Fray Bartolomé, 2020).

Aunado a la continua violencia generada por los ataques armados, la pandemia también tuvo secuelas importantes debido a que no solo incidió en la suspensión de los apoyos sino que también inmovilizó a las comunidades. La crisis sanitaria que representó el COVID-19 agudizó la vulnerabilidad de los desplazados en Chiapas. Comunidades denunciaron que la cuarentena redujo los apoyos y también los medios para cubrir sus necesidades.

En 2020 aún se encuentran desplazadas 1,237 personas.

### **3.5 La construcción política de la debilidad institucional**

La Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno (LEPADI) en Chiapas del 22 de febrero del 2012 fue el producto de un esfuerzo colectivo de gestión y

cabildeo que significó un avance en la protección de las personas desplazadas en Chiapas. Como lo hemos mencionado en reiteradas ocasiones, sus artículos son un reflejo de los más altos estándares internacionales de protección de los derechos humanos de los desplazados. La aprobación de esta ley fue un esfuerzo subnacional para proteger a los desplazados frente a la ausencia de un marco nacional en la materia y a servido como punto de referencia para la creación de nuevas leyes en Guerrero y Sinaloa.

Sin embargo, contrario a lo que se esperaba, su aprobación resolvió mínimamente la situación de los desplazados y no generó un cambio significativo en el comportamiento gubernamental. A pesar de que la ley buscaba prevenir, atender y buscar soluciones duraderas para los desplazados, las acciones gubernamentales han continuado siendo de carácter asistencialista. Por lo general, estas acciones han sido de carácter contingente, focalizado, esporádico y limitado.

De acuerdo al marco de la fortaleza institucional podemos clasificar a la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno (LEPADI) como una normativa de *alta debilidad institucional*. Esto debido a que lo estipulado en sus artículos no se ha cumplido de forma integral a tiempo y en forma. El artículo 19 establece que se integrará el Consejo Estatal de Atención Integral que será el encargado de formular y ejecutar el Programa Estatal de Atención Integral a través de unidades operativas regionales (Artículo 23) así como de crear un fondo estatal de contingencia para su operación (Artículo 20). El Consejo Estatal de Atención Integral debía instalarse sesenta días naturales después de la aprobación de la ley (Artículo tercero transitorio) pero no fue hasta 2019 que inició su instalación. Este retraso se tradujo en una atención al desplazamiento desorganizada ya que no existía una entidad gubernamental responsable que se encargará de coordinar y gestionar el presupuesto requerido para los apoyos.

Es importante resaltar el *alto nivel de ambición estatutaria* de la ley la cual se logró integrando los mejores instrumentos en materia de derechos humanos y desplazados internacionales y nacionales. En el caso de Chiapas, la difusión en medios del desplazamiento forzado de las comunidades indígenas generó un gran impacto negativo en la percepción internacional sobre la gestión del gobierno federal. Esta presión forzó a las autoridades a abrir un diálogo para la creación de la ley. En este trabajo participaron organizaciones internacionales como el Sistema de las Naciones Unidas y la sociedad civil

organizada quienes a través de múltiples mesas de trabajo recolectaron las demandas y necesidades de los desplazados para integrarlas a la ley que posteriormente sería aprobada.

Durante años de gestión del Partido Revolucionario Internacional (PRI), la aprobación de esta ley fue postergada durante muchos años ya que no lograba contar con el respaldo político necesario. De 1998 al 2012 se presentaron tres iniciativas de ley. La primera iniciativa fue presentada en 1998 durante la administración del gobernador del Partido de la Revolución Institucional (PRI), Roberto Albores Guillen. Sin embargo, esta iniciativa fue desechada por considerarse que contenía imprecisiones en la conceptualización utilizada (Mercado, 2018). En 2011 nuevamente se presentó ante el congreso la propuesta de ley pero esta fue retirada debido a que se consideró que no contaba con la aportación de grupos no gubernamentales (Mariscal & De los Santos, n.d.).

Tuvieron que pasar 14 años para que el entorno político fuera propicio para la aprobación de la ley el cual se dio con el triunfo de la oposición y la llegada a posiciones clave dentro de la estructura gubernamental de actores simpatizantes del tema. La llegada de la oposición se dio con la llegada de Juan Sabines Guerrero a la gubernatura del Estado en 2006 representando a la oposición de la “Coalición por el bien de todos” la cual se integraba al Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia. Junto con la llegada de la oposición al poder, no solo en Chiapas sino también en el país, se abrió el camino para que personas como Zoe Alejandro Robledo Aburto, que en ese entonces fungía como presidente de la Junta Directiva de la Cámara de Diputados de estado de Chiapas, pudieran impulsar con más fuerza la ley. Robledo promovió y expuso activamente las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados hasta que la ley fue aprobada.

Lamentablemente, la aprobación de una ley no significa su cumplimiento y aplicación. La Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno (LEPADI) fue creada a partir de los mejores instrumentos legales de derechos humanos con el objetivo de brindar la mejor solución posible para los desplazados. Sin embargo, factores como el contexto político, los intereses políticos, la capacidad gubernamental y las preferencias institucionales han contribuido a dificultar su implementación.

En 2012, el contexto político volvió a cambiar. Manuel Velasco Coello del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en coalición con el Partido de la Revolución

Institucional (PRI) fue electo gobernador del Estado de Chiapas. Lo mismo ocurrió a nivel nacional donde Enrique Peña Nieto del Partido Revolucionario Institucional (PRI) llegó a la presidencia de la República. El regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder significó para la Ley para los Desplazados de Chiapas su estancamiento.

Chiapas experimentó nuevamente un cambio político en 2018 cuando Rutilio Escandón Cadenas del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) fue electo gobernador del Estado. MORENA se convirtió en una fuerza política que logró el triunfo en gran parte del país desbancando al Partido de la Revolución Institucional (PRI) y al Partido Acción Nacional (PAN). El triunfo de Escandón trajo consigo nuevos ánimos políticos que permitieron reactivar el avance de la ley. En 2019, el Congreso local, tomando en cuenta la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), emitió un exhorto en el que instaba a la instalación del Consejo Estatal de Atención Integral.

Lamentablemente, la voluntad política para formalizar una serie de acuerdos no siempre es suficiente para cumplirla. En Chiapas, la ley se ha enfrentado a la resistencia de distintos grupos como paramilitares, caciques locales entre otros que han obstaculizado su cumplimiento. Asimismo, los desplazados se han enfrentado a la falta de capacidad y coordinación institucional. Hasta el momento, Protección Civil es la institución encargada de velar por el cuidado de los desplazados. Sin embargo, no tiene la influencia política, el expertis, la capacidad técnica ni los recursos financieros para atender a esta población que requiere una atención diferenciada y focalizada. Ante esta falta de cumplimiento, el seguimiento y la exigencia de la sociedad civil ha sido un factor que ha brindado el empuje necesario para su cumplimiento. El 11 de febrero del 2021, el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa condenó a la Secretaria General de Gobierno de Chiapas a otorgar asistencia humanitaria a dos mujeres y tres menores de edad desplazados. Esta condena se consiguió a través de un amparo presentado contra el Gobernador del Estado, al Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno y el Presidente municipal de Zinacantán (Chiapas, 2021).

En conclusión, podemos decir que la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno (LEPADI) es una ley de carácter “aspiracional” que integró los

mejores recursos legales disponibles para prevenir más desplazamientos y garantizar la mejor atención para los desplazados. Sin embargo, esto no se ha logrado.

## **CAPITULO IV**

### **DEBILIDAD INSTITUCIONAL EN LA LEY PARA PREVENIR, ATENDER Y REPARAR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN SINALOA**

“Todo Chirimoyos se quedó solo, todo el pueblo se quedó solo porque los sacaron, que la gente se fuera, no tenemos de otra, no tenemos opción, somos 50 familias. Sí (llegó un grupo armado) y sacó a la gente, no sabemos cuántos eran, toda la gente salió corriendo en la noche, sin ropa, sin nada, sin papeles ni nada, menos dinero. Nos venimos en ‘raite’, en lo que pudimos salir” (Reyes, 2017d)

#### **4.1 Contexto de desplazamiento forzado en Sinaloa**

Testimonios como el anterior son la culminación de la violencia que se ha gestado a lo largo de más de 100 años en Sinaloa. Esta violencia esta relacionada a las disputas entre grupos armados ilegales, los operativos de las autoridades contra la producción de droga y las actividades mineras. El Estado cuenta con una población de 3,026,943 habitantes de los cuales el 76% reside en el área urbana y 24% en el área rural (INEGI, 2022). Ubicado en el norte de México, Sinaloa es considerada la cuna y baluarte del narcotráfico en México debido a su relación con los cultivos ilícitos que favorecieron el surgimiento de uno de los cárteles más poderosos, el Cártel de Sinaloa.

Según cuenta la “leyenda negra”, el origen de los cultivos ilícitos en Sinaloa se remonta a 1911 con la llegada a la región de las primeras semillas de amapola en manos del chino Lai Chang Wong (Durin, 2019; Enciso, 2014) quien utilizaba la amapola como un ingrediente para la elaboración de los medicamentos que empleaba para remediar los males de sus pacientes. En 1940 y con la venia de las autoridades mexicanas y americanas, Lai Chan Wong se integró a la Comisión Binacional de Producción de Opio que tenía como

objetivo crear un mercado alternativo al chino y promover el cultivo de la amapola en México para abastecer la demanda de morfina y heroína de los veteranos americanos de la Primera Guerra Mundial (Durin, 2019; Enciso, 2014). Durante los primeros años, estos cultivos se mantuvieron controlados por las autoridades durante seis años. Lamentablemente, la semilla y el cultivo de la amapola se extendió y popularizó a tal grado que las autoridades perdieron el control de la producción y el abastecimiento. La rentabilidad del negocio y la ausencia de un liderazgo trajeron consigo la formación de grupos interesados que pronto comenzaron a luchar por el control del territorio y el cultivo.

En 1989, Joaquín Guzmán Loera y Héctor Luis Palma Salazar fundaron el Cártel de Sinaloa. El Cártel logró extender sus operaciones e influencia no solo en México sino también en el extranjero gracias al trasiego en un inicio de marihuana y posteriormente de heroína, cocaína, fentanilo y otras drogas sintéticas. El éxito de sus operaciones y el aumento de adictos puso en la mira de las autoridades no solo al Cártel sino también a Sinaloa que pronto comenzó a ser el centro de una serie de operativos encaminados a erradicar los cultivos ilegales y el trasiego de droga.

Contrario a lo que se piensa regularmente, el desplazamiento forzado no es un fenómeno nuevo en Sinaloa. A lo largo de 52 años se han dado diferentes episodios de desplazamiento a causa de la violencia principalmente en la zona alta del Estado. Los Altos de Sinaloa forma parte de lo que se conoce como el “triángulo dorado” integrada por 13 comunidades distribuidas entre los Estados de Chihuahua, Sinaloa y Durango (Durin, 2019). La posición estratégica de la zona generó que esta región experimentará un incremento en la violencia relacionada a los enfrentamientos entre cárteles pero también a los operativos realizados por el ejército particularmente en 1977 con la “Operación Cóndor” y en 2006 con la guerra contra el narcotráfico encabezada por Felipe Calderón (Durin, 2019; Enciso, 2014; Fernández Velázquez, 2018, 2021).

Implementada en 1977, la “Operación Cóndor” fue la primera estrategia gubernamental encaminada a contrarrestar el incremento en los cultivos ilegales en sobre todo en la región de Los Altos de Sinaloa. Al contrario de lo que se esperaba, la operación no tuvo un impacto significativo en la reducción de la producción de drogas pero sí tuvo consecuencias sociales como la desaparición de 2 mil familias y sus rancharías en la zona

alteña (Fernández Velázquez, 2021). Esta operación solo fue la primera de una serie de operativos que experimentaría Sinaloa para combatir la producción de estupefacientes.

Muchos años después, el narcotráfico volvió a ocupar un lugar predominante en la agenda política a nivel internacional y nacional. En 2006, Felipe Calderón al convertirse en presidente de la república anuncia el inicio del ataque frontal al narcotráfico en México. La estrategia de mano dura del presidente buscaba la desarticulación de los cárteles de la droga capturando a sus líderes. La guerra contra las drogas implicó la asignación de recursos públicos para su implementación así como involucrar al ejército en labores de seguridad pública en Estado como Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas y Baja California. La Operación Conjunta Sierra Madre involucró la asignación de 9,054 efectivos federales (Pérez Correa, 2015) destinados a contener al crimen organizado en Sinaloa. A dos años del inicio de la guerra y tan solo en el 2008 se registraron mil 167 muertos en Sinaloa (G. Martínez, 2015). Para 2011, las agresiones y homicidios se convirtieron en la tercera causa de muerte (CODESIN, 2011).

En el marco de esta “Operación Conjunta”, autoridades federales arrestaron a Alfredo Beltrán Leyva en Culiacán en 2008. Al sospechar una traición por parte de su aliado, los hermanos Beltrán Leyva asesinaron a Édgar Guzmán Leyva el hijo de “El Chapo” (Redacción, 2021). Estos ajustes de cuentas entre los Beltrán Leyva y El Chapo dieron inicio a una ola de violencia que se extendió en todo el Estado particularmente en la zona de Los Altos. Después de esto, las comunidades de Los Altos se convirtieron en campos de batalla donde el Cártel de Sinaloa y los Beltrán Leyva se disputaban su control y el de la gente que vive en esas comunidades como lo veremos más adelante.

Aunada a las actividades del narcotráfico y los operativos de las autoridades, la actividad minera también ha comenzado a relacionarse con el desplazamiento. Los intereses de los cárteles de la droga, el gobierno y las mineras se entremezclan en la zona de Los Altos. El interés en este tema reside en el hecho de que a pesar que la violencia criminal generalizada detuvo la vida de los pobladores, la actividad minera no se detuvo y por el contrario, sus ganancias pasaron de mil 721 millones 506 mil pesos a 3 mil 646 millones 995 pesos en el periodo del 2006 al 2016 (CODESIN, 2017; Fernández Velázquez, 2021). Esta discrepancia ha traído cuestionamientos sobre la relación entre las mineras y el crimen organizado.

En Sinaloa existen 20 empresas mineras las cuales operan en los poblados de Choix, El Fuerte, San Blas, Sinaloa, Mocorito, Badiraguato, Culiacán, El Salado, Cosalá, San Ignacio, Mazatlán, Concordia y el Rosario (CODESIN, 2017). En el 2010, la compañía Dyna Resource México se instaló en San José de Gracia donde adquirió la concesión para explotar, excavar y extraer oro. El proyecto minero de Dyna Resource México y Goldgroup tiene la capacidad de procesar 500 toneladas diarias de material triturado del cual extrae 140 toneladas al día (Redacción, 2016) dándole empleo a 300 personas del poblado (CODESIN, 2017).

Pobladores de San José de Gracia denunciaron que a partir del 2012, un grupo asociado al Cártel de Sinaloa llegaron al poblado donde exigieron a los pobladores su apoyo a cambio de poder seguir residiendo en el lugar (CODESIN, 2017). Los no simpatizantes al cártel tuvieron que salir de su poblado y ahora nadie puede residir en el poblado sin un permiso. Después de estos desplazamientos, la vida continuo en el poblado y son los residentes del pueblo los trabajadores de la mina. Parece que en este poblado se generó un acuerdo informal donde las mineras ofrecen el empleo y los cárteles de la droga proveen la mano de obra del poblado que dominan. El 8 de abril del 2015, el empresario minero canadiense Rob McEwen declaró en una entrevista: “los cárteles están activos en esa región, y en general, tenemos buenas relaciones con ellos. Si queremos ir a explotar una zona, les preguntamos y nos dicen que no. Pero luego nos dicen que regresemos en un par de semanas, cuando hayan terminado sus asuntos” (CODESIN, 2017). Quizá no existirá una alianza narco-minera pero las actividades del narco si han beneficiado de alguna forma a las mineras. Al respecto, Cañedo, Vizcarra y Arias (s/f) apuntan que: “el despoblamiento de las zonas mineras, lo que hace que la industria extractiva pueda realizar sus operaciones prácticamente sin oposición”.

#### **4.2. El reto de proteger previo a la ley. El estado pre-institucional de las cosas**

El 12 de enero del 2012, 96 familias de Ocurague salieron de sus comunidades después de experimentar durante un año diversos sucesos violentos en sus comunidades. A inicios de 2012, simpatizantes de los Beltrán Leyva llegaron a las comunidades y condicionaron a los habitantes a unirse a ellos, morir o abandonar sus tierras. En el marco

de esta exigencia asesinaron a 30 personas y esparcieron el rumor de que quemarían los ranchos y matarían al que encontrarán (Desplazados por el narco: las víctimas “desterradas,” n.d.). Los pobladores de Ocurague se unieron a las 563 personas que también se vieron obligadas a dejar las comunidades del Cajón de Cancio, el Corral Quemado, Mezquite, Mezquite Caído, El Muerto, El Oro, El Palmarito, Puerto e la Judía, Ranchito de Islas, Real Blanco, Reparito, Saucillo, Saucito, El Trigo, Huepaco, Huillachapa, Cieneguita de Núñez, La Culebra, Ladrillera, Tasajera, Colmenas, Las Juntas, Las Taunitas, Los Molinos, Tacopaco, Tadaran, Techobampo de los Paredes y Tardancito (Vizcarra, 2020). Estos pobladores son parte de los 1,187 personas desplazadas documentadas hasta 2012 (López López, 2020).

Al llegar a las comunidades de recepción, los desplazados tuvieron acceso a apoyos de carácter asistencialista que consistieron en despensas, cobijas o la inscripción a programas gubernamentales como el Seguro Popular (Durin, 2019; Fernández Velázquez, 2021) que poco contribuían a resolver sus necesidades prioritarias como lo son: la vivienda, la educación y la seguridad. Cabe señalar que los apoyos ofrecidos a los desplazados se encuentran limitados a los programas o apoyos ya existentes en las secretarías.

Ante la falta de respuesta por parte de las autoridades a las exigencias específicas de los desplazados, una líder de los desplazados presentó en 2013 ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) una denuncia de la cual se emitieron una recomendación en la que urgían a las autoridades a realizar un censo para contabilizar a las víctimas (Arias, 2015a). Esta recomendación quedó en el olvido durante dos años hasta que en diciembre del 2015, la senadora Diva Hadamira Gastelúm retomó el tema de los desplazamientos y expuso la necesidad de contar con un censo. También denunció el olvido y la falta de reconocimiento de 62 comunidades víctimas de desplazamiento por parte de “las autoridades y los propios organismos de Derechos Humanos” (Arias, 2015b).

En 2016 nuevamente se reactivaron los desplazamientos vinculados a operativos de las autoridades y la violencia generada por las disputas por el control del territorio. El 8 de enero del 2016 se implementó el “Operativo Cisne Negro” que tenía como objetivo la recaptura de el “Chapo Guzmán” que se encontraba escondido en la Sierra de Sinaloa después de que la guerra contra el narco forzó al crimen organizado a migrar sus

actividades a la zona serrana para refugiarse (Vizcarra, 2017e). Elementos de la Marina, el Ejército Mexicano y el Cártel de Sinaloa se enfrentaron en Los Mochis con integrantes del Cártel que se encontraban protegiendo a su jefe. En este operativo, El Chapo fue recapturado y extraditado a Estados Unidos el 19 de enero del 2017 (CNN, 2017). Su extradición trajo consigo un nuevo despunte en la violencia por la falta de un líder y por ende una nueva serie de desplazamientos.

A inicios de 2016, pobladores de El Rosario comenzaron a observar la llegada al pueblo de un convoy de camionetas con hombres armados que comenzaron a pasearse por el pueblo amedrentando a la gente (Gallegos, 2016). ¿La intención? hacer de la zona su refugio para lo cual condicionaron la estadía de los pobladores (Gallegos, 2016). El asedio, acoso y los continuos actos de violencia que comenzaron a sufrir los pobladores provocaron que el domingo 26 de febrero del 2017, 100 familias de comunidades aledañas a El Rosario solicitaran la intervención de las autoridades para poder abandonar sus comunidades en busca de refugio ante las amenazas de grupos criminales (Valdez Cárdenas, 2017). Después de estos sucesos la violencia continuo y los desplazamientos también.

En 2017, la Secretaria de Desarrollo Social contabilizó y reconoció la existencia 4 mil 208 personas en condición de desplazamiento (Vizcarra, 2017a). Se calculó que al día, un promedio de 4 a 7 personas eran desplazadas de la sierra a causa de la violencia (Vizcarra, 2017f). Durante 2017, se dieron dos sucesos relevantes de desplazamiento forzado masivo en el Estado: el ocurrido en San Ignacio y en La Concordia.

El 15 de mayo del 2017, 15 mujeres de la comunidad de San Ignacio fueron trasladadas por la Policía Estatal al Centro Comunitario de la Colonia Genaro Estrada a las 11 de la noche. Durante su estadía, el Centro Comunitario fue adaptado por Desarrollo Social y Desarrollo Integral para la Familia (DIF) para brindarles refugio y comida mientras el Gobierno del Estado organizaba los apoyos para el pago de su traslado a Culiacán y Mazatlán (Gutiérrez, 2017).

Unos meses después, 120 familias de la comunidades de Chirimoyos y La Petaca llegaron a la plazuela de La Concordia el 17 de julio del 2017 después de que padecieran el asedio de sus comunidades durante días sin que las autoridades intervinieran (Reyes, 2017d). Al cumplirse la fecha limite dada por los grupos criminales, los pobladores salieron de sus comunidades con el apoyo de las autoridades (Reyes, 2017d). Los desplazados

fueron apoyados con gasolina, colchonetas y despensas para que pudiera trasladarse e instalarse provisionalmente (Beltrán, 2016). En el lugar de desplazamiento, los pobladores externaron a las autoridades su deseo de regresar y solicitaron la presencia de las autoridades y la instalación de una base militar en la zona (Reyes, 2017d, 2017c). Al presentar sus reclamos y exigencias, los desplazados se enfrentaron a la falta de reconocimiento por parte de las autoridades. Tan solo unos días después del desplazamiento, Cristóbal Castañeda Camarillo, Titular de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal declaró que los desplazados “dejaron sus hogares por posibles rumores de brotes de violencia” (Reyes, 2017b) negando así la situación que se estaba viviendo en la zona. Los desplazados se han enfrentado constantemente a este tipo de declaraciones que tiende a desconocer estas movilizaciones lo que impidió durante muchos años su documentación.

En el caso de los desplazados de la Concordia, muchos se quedaron en la cabecera municipal pero 276 personas decidieron trasladarse a Mazatlán donde se asentaron en una colonia irregular. La colonia Ampliación 7 es un asentamiento irregular formado por los desplazados de diferentes comunidades de la sierra que carecen de vivienda y los cuales tomaron ese terreno en litigio para vivir provisionalmente (Vizcarra, 2017d). Esta colonia forma parte de una serie de asentamientos irregulares a lo largo del estado construidos por los desplazados y autorizados por las autoridades como medida de urgencia para atender la demanda de vivienda de los desplazados (Vizcarra, 2017e). En dichas colonias, los desplazados no poseen servicios públicos y lo máximo que han llegado a tener es una toma comunitaria de agua así como electricidad (Cañedo, 2018). La falta de organización y de coordinación de las autoridades ha permitido que se beneficie gente que no es desplazada. Al respecto, la activista Esperanza Hernández Lugo señaló que algunos de los beneficiarios no son desplazados: "Ahí se quedaron muchas personas que no son desplazadas y el Gobierno con tal de decir que cumplió dejó que se quedaran". Esta situación ha despertado la molestia de algunos desplazados que no recibieron el apoyo debido a este fallo en la asignación de apoyos.

Ante la magnitud y aumento de los episodios de desplazamiento, la Secretaría de Desarrollo Social reconoció el 27 de agosto del 2017 que Gobierno del Estado enfrentaba una emergencia para asignar recursos de otros programas a los desplazados (S/N, 2017). Lo

cual ha dejado a los desplazados con apoyos asistencialistas como los brindados el 6 de septiembre del 2017 a las 30 familias desplazadas de San Ignacio a quienes las autoridades reportaron haberles entregado 150 colchonetas, mil 700 despensas, 10 mil sobres de leche fortificada y mil 500 atados de láminas (S/N, 2017).

Durante años de desplazamientos, las autoridades se han enfocado en brindar despensas a los desplazados pero estos apoyos asistencialistas contribuyen a cubrir parcialmente sus necesidades pero no solucionan sus demandas más apremiantes que continúan siendo la justicia, vivienda, educación, salud y empleo. Al respecto, Karen Moreno, una desplazada entrevistada comentó que “los ayuntamientos se han centrado en proporcionarles despensas a los afectados, cosa que no ayuda mucho pues tienen que pagar renta, servicios y escuelas, lo que se complica por no poder conseguir trabajo” (Bravo, 2017). En las ciudades, los desplazados han tenido que enfrentarse a una situación laboral precaria ya que muchos solo se han dedicado a labores del campo. Una actividad muy valiosa en sus poblados pero de poca utilidad en la ciudad.

Desesperados y molestos por no recibir respuesta de las autoridades, los desplazados presentaron nuevamente una denuncia ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) quien en su recomendación publicada el 10 de noviembre del 2017 responsabilizó al Estado por permitir el saqueo, destrucción y despojo de pobladores de Sinaloa de Leyva. Asimismo, señaló que las instancias del Estado son responsables de procurar asistencia humanitaria como alojamiento, alimentación, salud, educación y trabajo fueron omisas para otorgarles esos satisfactores que son factores mínimos indispensables para una vida digna” (Vizcarra, 2017c).

Ante esta nueva recomendación, el 13 de octubre del 2017 Gonzalo Gómez Flores, Secretario General de Gobierno convocó a una reunión de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Esta reunión buscaba determinar más acciones enfocadas a la zona serrana para crear las condiciones en las que la gente pueda regresar a sus comunidades (Reyes, 2017a). Sin embargo, el Comité de Desplazados de la Sierra de Concordia denunció que ellos no perciben el trabajo conjunto ya que “ellos siguen sin casa, sin trabajo y con un apoyo limitado del Seguro Popular” (Arias, 2017).

Ante la exigencia y presión de los desplazados por respuestas, la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República cito a José Lindolfo Reyes Gutiérrez,

alcalde de Choix después de que este rechazará la recomendación realizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en relación a la violencia y falta de atención a los desplazados. En esta comparecencia, el alcalde rechazó las observaciones de las CNDH y comentó que no hay violencia en sus comunidades. En el tema de los desplazados señaló que: "ellos no han regresado a sus comunidades por conveniencia propia, ¿por qué no han regresado? porque tal vez ahí vieron la oportunidad de encontrar un trabajo, sus hijos están en la escuela y se les ha atendido como tiene que ser" (Alvarez, 2018). Meses después de asegurar la inexistencia de la violencia en su municipio, la violencia estalló nuevamente en La Concordia. Ante este nuevo escenario de violencia y desplazamiento, la Comisión de Defensa de los Derechos en Sinaloa (CDDHS) entregó al Gobernador, Quirino Ordaz Coppel; al Congreso del Estado, y al Fiscal General de Sinaloa, Juan José Ríos Estavillo una petición de medidas de protección urgentes a los desplazados de La Concordia.

La dimensión de la problemática y la intervención de organismos de derechos humanos así como del Movimiento Amplio Social Sinaloense (MASS), impulsó a las autoridades a reunirse nuevamente el 14 de junio del 2018. La llamada "Estrategia Institucional de Atención al Retorno de Familias Desplazadas del Sur del Estado" fue un esfuerzo de instituciones estatales y federales para definir mecanismos de apoyo entre los diferentes niveles de gobierno para los desplazados. En esta reunión se acordó "formar una brigada para capacitar a los líderes de las comunidades en primeros auxilios, facilitar la implementación de bloqueras en Potrerillos, Chirimoyos y La Petaca, acciones de recámaras adicionales, de pisos y techos firmes, el inicio de obras de mejora a las escuelas, además de abrir una ventanilla para el pago del Seguro Catastrófico a productores agrícolas" (Redacción, 2018).

El 6 de agosto del 2018, la Secretaría de Desarrollo Social reconoció la existencia de 2000 desplazados (Bravo, 2018) los cuales se encuentran instalados en 43 colonias y fraccionamientos en Villa Unión y El Walamo en Mazatlán" (Vizcarra, 2018). Una de las justificaciones para atender el desplazamiento recaía en el hecho de que no se contaban con cifras exactas sobre el volumen de víctimas. Sin embargo, la publicación de los resultados del censo no tuvo el impacto significativo que se esperaba en la atención a los desplazados. Después de revelar las cifras, el presidente Andrés Manuel López Obrador realizó una declaración en la que comentó que solo se castigaran delitos graves, la activista Esperanza

Hernández Lugo solicitó que el desplazamiento fuera tipificado como delito grave (Sanz, 2018).

En 2019, el trabajo de los desplazados, colectivos y organismos de derechos humanos rindió los primeros frutos. El 15 de enero del 2019, el Congreso del Estado aprobó la asignación de 30 millones del presupuesto de Desarrollo Social para la atención a los desplazados (Cañedo, 2019f). Este presupuesto está destinado beneficiar a 2,000 familias reconocidas como desplazadas por la Secretaría de Desarrollo Social (Bravo, 2018). Sin embargo, la asignación del presupuesto fue obstaculizado por el Gobernador Quirino Ordaz Coppel quien en un inicio negó la existencia del recurso y posteriormente veto la decisión del congreso en relación a la distribución del recurso destinado a desarrollo social.

Ante la resistencia del Gobernador, el 16 de enero del 2019, el Movimiento Amplio Social Sinaloense (MASS) organizó una manifestación en el Palacio Municipal donde solicitaron 480 viviendas y proyectos productivos para los desplazados de La Concordia y el Rosario (Reyes, 2019a). El 23 de marzo del 2019, Desarrollo Social del Estado inició con la entrega de 200 apoyos en especie para la zona centro-norte y 400 en la zona sur (Reyes, 2019b). Estos apoyos aunque valiosos continúan siendo insuficientes frente al volumen de desplazados reconocidos y sus necesidades más apremiantes que son: vivienda, empleo, seguridad, educación y salud. Ante el retraso en materia de vivienda por parte del Estado, 300 desplazados integrados en el Movimiento Amplio Social Sinaloense (MASS) nuevamente marcharon pacíficamente en Mazatlán para exigir el inicio del plan de vivienda que se les prometió (Cañedo, 2019b). Ese mismo día anunciaron que de no ser atendida su demanda, se manifestarían frente a los hoteles Luna Palace y Ocean Palace propiedad del gobernador.

Con el fin de obtener mayor impulso en la demanda de vivienda para los desplazados, el Movimiento Amplio Social Sinaloense (MASS) unió fuerzas con el Movimiento Nacional Unidos por un Mejor País el 1 de mayo del 2019 (Olazábal, 2022). Desde 2017, el Movimiento Amplio Social Sinaloense (MASS) a través de su comisión de desplazados ha brindado acompañamiento y servido como un intermediario entre las víctimas y las autoridades. Con esta alianza, el MASS busca lograr conseguir los 600

millones que se requieren para brindar vivienda a los desplazados lo cual podrán lograr obteniendo recursos de Gobierno Federal.

A dos años de que se presentará la solicitud de vivienda, los desplazados de La Concordia finalmente recibieron en abril del 2019 una propuesta por parte del Gobierno Estatal. La propuesta consistía en lotificar y construir casas tipo dúplex en el predio llamado La Raqueta ubicado en la periferia de Mazatlán y en la colonia Urias ubicada al sur de la ciudad los cuales estarán 90% subsidiadas (Cañedo, 2019a). Sin embargo, en junio del 2019, la activista Esperanza Hernández Lugo denunció que: “se han incumplido los acuerdos con los desplazados del centro y norte, puesto que se les habían asignado 15 millones de pesos, de los cuales \$5 millones serían para proyectos productivo”. Asimismo señaló que: “hasta el momento se han distribuido unos 120 apoyos de 20 mil pesos para los desplazados del municipio de Sinaloa; y 30 para gente de Badiraguato, lo que arroja un total de 1 millón 448 mil pesos. Ahora, la SEDESOL alega que ya no hay dinero” (Cañedo, 2019e).

Posteriormente, el Movimiento Amplio Social Sinaloense (MASS) denunció en julio del 2019 que las autoridades aún seguían sin cumplir con el compromiso de brindar vivienda a los desplazados a pesar de que ya tienen el dinero para ello. Miembros del MASS comentan que “simple y sencillamente lo que falta es voluntad, que Quirino dé la orden porque el dinero ahí está, fue aprobado por el Congreso del Estado” (Cañedo, 2019d). Ante la tardanza e incumplimiento de las autoridades, el líder de la sindicatura Villa, Roque Vargas Aragón anunció que promoverán la vivienda a través de la organización civil la Fundación Sustentabilidad Humana. A través de esta alianza se busca entregar 3 mil casas de 74 metros cuadrados con un valor de 580 mil pesos y subsidiadas en un 90% (Cañedo, 2019c).

Hasta el 13 de agosto de 2020, los desplazados aún no tenían claridad del ejercicio del recurso. El Movimiento Amplio Social Sinaloense (MASS) denunció que aún no se han ejercido los presupuestos destinados a los desplazados pero no se han detenido otras obras como la construcción del estadio de fútbol (Soto, 2020) lo cual habla de las prioridades de las autoridades. Esto nos permite observar que el ejercicio del presupuesto y la atención al desplazamiento depende a los cambios políticos que tienen como resultado la rotación de personal dentro de las instituciones. Al respecto, el MASS declaró que “Ya basta de

mentiras, ya van cuatro secretarios (Desarrollo Social) y ninguno ha hecho nada, me temo que ya su intención es dejar que pase el tiempo para que el tema le quede al próximo gobierno”, criticó. (Cañedo, 2019g)

En la búsqueda de apoyos, los desplazados se han enfrentado: primero, a la negativa de las autoridades de reconocer la situación de violencia de sus comunidades; segunda, a la entrega de apoyos limitados a los programas ya establecidos y que poco podían hacer para resolver las necesidades reales de los desplazados; tercero, a la resistencia por parte de las autoridades para atender a los desplazados y tercero, al tiempo de entrega de los apoyos y a la rotación de personal dentro de las instituciones.

#### **4.3. Construcción de la ambición institucional Sinaloense en materia de desplazamiento**

Ocho años después de la aprobación de la Ley de Chiapas y en respuesta a los desplazamientos ocurridos en el Estado, Sinaloa aprobó la “Ley para Prevenir, Atender y Reparar integralmente el Desplazamiento Forzado Interno”. Esta ley busca establecer un compromiso permanente de las autoridades con los desplazados con el fin brindar a las víctimas la atención necesaria.

Podemos decir que al igual que la Ley de Chiapas para el desplazamiento, el marco normativo de Sinaloa posee un “*alto*” nivel de ambición debido a que integra los mejores elementos de diversos marcos internacionales y nacionales en materia de derechos humanos y desplazamiento. Leyes internacionales como: la Convención Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos de África; la Declaración de Cartagena sobre Refugiados; los Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados Internos y los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas son marcos legales internacionales que contribuyen a darle forma a los artículos de la ley.

La Ley de Sinaloa para el desplazamiento tiene como objeto “atender y proteger a las personas que la violencia expulse de sus lugares de residencia” (Decreto 481, 2020). A diferencia de la Ley para el Desplazamiento de Chiapas, la Ley de Sinaloa no solo

considera la prevención y asistencia al desplazamiento sino que también considera la reparación integral de las víctimas las cuales en su artículo 2 son definidas por la ley como:

“Personas o grupos de personas forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar situaciones de violencia”.

A diferencia de los Principios Rectores de la ONU y la DFI para Chiapas, este marco jurídico suprime la posición geográfica como un elemento que tradicionalmente ha caracterizado a las víctimas de desplazamiento forzado y pone en el centro la reparación de a las víctimas.

Publicado el 21 de agosto de 2020 en el Periódico Oficial del Estado Sinaloa, este marco jurídico se compone de seis capítulos y nueve artículos transitorios en los cuales podemos encontrar los criterios para la identificación de las víctimas, la institucionalización de la atención, los recursos asignados y las facultades, atribuciones y limitaciones de las autoridades. Un aspecto relevante que contempla esta ley es la relativa a la protección del patrimonio de los desplazados. En su artículo 5, la ley establece que los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado dentro de sus competencias deberán implementar acciones encaminadas a proteger y recuperar el patrimonio de las personas desplazadas.

Al igual que la Ley para Chiapas, el capítulo II del marco jurídico para Sinaloa recopila e integra los derechos humanos a los cuales se les debe garantizar el acceso a los desplazados. Entre estos derechos podemos encontrar el derecho a la no discriminación, la atención focalizada oportuna, el tránsito libre, el acceso a la información, la libertad de asociación, el retorno voluntario y el derecho a la protección y la asistencia. Dicha ley en su artículo 7 dicta que estos derechos “se aplicarán sin discriminación alguna por motivo de raza, color, género, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro” (Decreto 481, 2020). A diferencia de la Ley de Chiapas, la de Sinaloa integra en este capítulo el derecho de los desplazados a la protección de sus bienes y finca responsabilidades específicas a las autoridades.

Por otra parte, en los capítulos III, IV y V podemos encontrar el entramado institucional que se creará a nivel estatal para atender a las personas desplazadas entre las

que podemos encontrar: el Registro Estatal de Personas Desplazadas, el Fondo Especial para la Atención y Protección de Personas Desplazadas, el Programa para la Atención y Protección de Personas Desplazadas y la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas.

En cuanto al Registro Estatal de Personas Desplazadas, la ley menciona que el registro se sumará al Registro Estatal de Víctimas cuya responsabilidad recae en la Comisión Estatal de Atención Integral a las Víctimas (Artículo 34). En Sinaloa, el Registro Estatal de Personas Desplazadas estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (Artículo 35) y su atención recaerá en los Centros de Atención a Víctimas y de los Ayuntamientos en ausencia de estos (Artículo 35). A fin de que las víctimas puedan acceder a los apoyos destinados a los desplazados, el artículo 37 señala que el beneficiario deberá proporcionar al Centro de Atención información sobre el lugar de expulsión, nombre, edad, fecha del desplazamiento, bienes inmuebles abandonados, lugar de atención emergente, lugar de asentamiento o el nombre de la persona que retorna.

Para atender a los desplazados, la ley en su artículo 40 establece que el gobierno del Estado debe establecer dentro del ramo de Desarrollo Social una partida del presupuesto destinado al Fondo Especial para la Atención y Protección de Personas Desplazadas. Dicho fondo será destinado a la asistencia emergente, la atención focalizada, el reasentamiento y los proyectos productivos.

Por otra parte, el capítulo V sienta las bases para establecer la Comisión Intersecretarial y el Programa para la Atención y Protección de Personas Desplazadas cuyo objetivo es “el diseño e implementación de políticas públicas destinadas al auxilio y protección de las personas desplazadas así como prevenir el desplazamiento interno y las que permitan superar las condiciones que lo generen” (Decreto 481, 2020). Según el artículo 45, el programa operará a través de la Comisión Intersecretarial presidida por el Gobernador del Estado e integrada por las secretarías de: Desarrollo Social, Administración y Finanzas, Seguridad Pública, Economía, Agricultura y Ganadería, Pesca, Salud, Educación Pública, Obras Públicas y la Secretaria de las Mujeres. Cabe resaltar que cada secretaría contribuirá a la atención dentro de sus competencias.

Una dato que es importante rescatar de esta ley lo podemos encontrar en el artículo 48 que dice: “el Programa Estatal para la Atención a Personas Desplazadas será presentado para su conocimiento al Congreso del Estado y será renovado cada tres años a fin de

alcanzar los propósitos de esta ley” (Decreto 481, 2020). Esta renovación da la posibilidad de adaptar la ley de acuerdo a las necesidades de las víctimas.

Finalmente, en los artículos transitorios se establece como plazo 60 días en los que se deberá instalar la Comisión Intersecretarial, el Programa para la Atención y Protección de las Personas Desplazadas así como del Fondo Especial.

La revisión de la “Ley para Prevenir, Atender y Reparar integralmente el Desplazamiento Forzado Interno” nos permite observar que a pesar de que el título integra el tema de la reparación de las víctimas no se mencionan estrategias efectivas sobre el tema.

#### **4.4 El resultado institucional**

La promulgación de la Ley para prevenir, atender y reparar integralmente el desplazamiento forzado interno en Sinaloa, aprobada el 21 de agosto del 2020, fue un hecho relevante debido a que sentó las bases para proteger los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en uno de los 5 estados con más episodios de desplazamiento en el país. Esta ley integra en sus artículos los mejores instrumentos en materia de derechos humanos y justicia restaurativa.

Al contrario de lo que se esperaba, la aprobación de esta ley poco ha contribuido por si misma a mejorar las condiciones de los desplazamiento en Sinaloa o en su defecto a prevenir más desplazamientos. Los desplazamientos han continuado en el Estado y los apoyos ofrecidos a las víctimas continúan siendo de carácter asistencialista y parcial. En el caso de Sinaloa, el cumplimiento de los estatutos de la ley tardó un año a pesar de que en sus transitorios establece la temporalidad de cumplimiento. Tal es el caso de la integración de la Comisión Intersecretarial que se formó un año después de la aprobación de la ley aún a pesar de que los artículos transitorios establecían un plazo de 60 días para su formación.

En el entendido de que una institución fuerte es aquella en la que se cumplen con los plazos y todas las disposiciones establecidas dentro de sus artículos, podemos clasificar la ley de Sinaloa como de *cumplimiento parcial débil* debido a que aún existen fallas en la prevención y los apoyos otorgados a los desplazados parecen ser más una simulación de cumplimiento de la ley. ¿Cuáles son los logros hasta el momento? Han logrado integrar la Comisión Intersecretarial, crear el Programa Estatal para la Atención de Personas

Desplazadas, el Fondo Especial y el Registro de Personas Desplazadas. Sin embargo, su cumplimiento aún no ha contribuido significativamente a resolver las necesidades primordiales de los desplazados debido a la resistencia del gobierno estatal para ejercer el recurso que desde el 2018 se habían asignado para la atención a los desplazados (Cañedo, 2018, 2019f; Magallanes, 2018).

En noviembre del 2020, la Secretaría de Desarrollo Social reconoció la existencia de 2 mil 501 familias desplazadas en Sinaloa para las cuales se tiene proyectada la entrega de 550 lotes para vivienda (Bravo, 2020) lo cual representa un 22% del padrón. Sin embargo, esto no se ha concretado alimentando la desesperación de los desplazados.

La falta de ejercicio y de respuesta por parte de las autoridades motivó a los desplazados a anunciar una nueva marcha organizada por el Movimiento Amplio Social Sinaloense (MASS) con la cual buscan presionar al estado para que se ejerza el recurso aprobado. Esta marcha integrará a los desplazados de Villa Unión, de Mazatlán y la Concordia (Reyes, 2020a). Tras el anuncio de la marcha de los desplazados, el Subsecretario de Gobierno, José Joel Bouciéguéz Lizárraga, anunció el 11 de enero del 2021 el inicio de la construcción de 50 casas en la manzana 1 del Fraccionamiento Cvive el 20 de noviembre del 2020 (Reyes, 2020b). Estas viviendas contarán con baño completo, un área de cocineta, un espacio de usos múltiples que es sala-comedor, en la entrada un pequeño porche o pórtico y en la parte posterior dos recámaras. Aunado a la construcción de estas casas, el 15 de marzo del 2021, las autoridades finalmente ejercen los recursos del 2018, 2019, 2020 y 2021 destinado a vivienda para los desplazados (Soto, 2021b) con la construcción de 50 casas en Mazatlán, 50 casas en Choix y la adquisición de 340 terrenos (Sanz, 2021). Este fraccionamiento forma parte de un proyecto de vivienda que se divide en tres etapas: la primera, contempla la construcción de viviendas en Mazatlán y Salvador Alvarado; la segunda, son viviendas en las comunidades de Choix y Mazatlán; y tercero, viviendas en Culiacán, Guasave y Concordia (SEDESO, 2021). También se trabajó en el acceso a servicios públicos, las autoridades instalaron los servicios de agua, luz y drenaje a los desplazados del Fraccionamiento Palmares (Valdez, 2021).

En julio del 2021, la Secretaría de Desarrollo Social emite el informe de las actividades de la Comisión Intersecretarial para la atención de personas desplazadas. En este informe se detallan los apoyos que se han brindado a los desplazados en los años del

2019, 2020 y 2021. En el 2019, la Secretaria de Desarrollo Social del Estado señala que se otorgaron 9,792,227.01 de pesos en apoyos económicos, 280,907.62 pesos en apoyos de salud, 42,000 pesos en apoyos funerarios y 1,734,826.07 en apoyos en especie como despensas y estufas ecológicas (SEDESO, 2021). Mientras que en el ejercicio 2021 y 2021, los recursos se destinaron a vivienda y a una jornada de apoyo en el que dieron despensas, actas de nacimiento, servicios médicos, entre otros.

Lamentablemente, el Movimiento Amplio Social Sinaloense (MASS) denunció que las casas presentan fallas en su construcción entre las que se encuentra la falta de servicios públicos, la filtración de agua en el techo, el uso de tuberías inadecuadas y la entrada de agua a las casas durante la época de lluvia debido al nivel de las banquetas (Reyes, 2021). Estos errores se deben a la falta de supervisión por parte de las autoridades de obras públicas quienes dieron la autorización el 12 de agosto del 2021 al fraccionamiento cuando ya se construyeron 50 viviendas (Soto, 2021a).

Después de 4 años de lucha, los desplazados organizados han logrado que el Estado responda parcialmente a sus peticiones en materia de vivienda. El trabajo de colectivos de víctimas como el Movimiento Amplio Social Sinaloense (MASS), de activistas como Esperanza Hernández Lugo y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) ha sido fundamental para monitorear el cumplimiento de los derechos de los desplazados y de la ley. Aún queda mucho camino por recorrer y es necesario no perder de vista las otras necesidades relacionadas a la salud, la educación y la seguridad. La lucha por los derechos de los desplazados en Sinaloa coincide con la unión y lucha previa de la sociedad contra la violencia que irrumpió en la vida de todos.

Hasta junio del 2022, los desplazados de Sinaloa del Fraccionamiento CVive aún carecen de agua y drenaje mientras que los desplazados que no fueron beneficiados en esta entrega de viviendas aún siguen esperando se les resuelva sus necesidades de vivienda o que se les brinde garantías de seguridad para regresar a sus comunidades.

#### **4.5 La construcción de la debilidad institucional. Caso Sinaloa**

Durante 9 años, los desplazados han luchado por la aprobación de la ley y la asignación de recursos para atender sus necesidades. Sin embargo, tuvieron que esperar

más de dos legislaturas para lograr este objetivo. El 1 de diciembre del 2016, Quirino Díaz asumió por primera vez la gubernatura del Estado de Sinaloa con un congreso compuesto mayormente por miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN). En materia de atención, este periodo se caracterizó por ofrecer ayuda a cuenta gotas a los desplazados quienes presentaron quejas formales antes los organismos de derechos humanos locales y nacionales.

El 1 de diciembre del 2018, el país fue testigo de la alternancia política y del surgimiento de una nueva fuerza política, Movimiento de Regeneración Nacional. Morena arrasó con la oposición y tomó el control tanto de candidaturas como de congresos. Y Sinaloa no fue la excepción. En 2018, la LXIII Legislatura compuesta en su mayoría por Morena, PRI y PAN toma el poder en el Estado. Es en este periodo, que la ley para los desplazados de Sinaloa logra su aprobación. Sin embargo, su aprobación no ha sido suficiente para obligar a las autoridades cumplirla y al contrario de lo que se esperaba, su cumplimiento y el ejercicio de los recursos ha sido obstaculizado principalmente por el Gobernador Quirino Díaz.

En base a todo lo descrito anteriormente, llegamos a la conclusión que esta ley, puede ser clasificada como una institución de *cumplimiento parcial fuerte* ya que han logrado instalar formalmente la Comisión Intersecretarial (6 de abril del 2021), el Programa Estatal para la Atención a Personas Desplazadas (5 de junio del 2021) y el Registro Estatal de Personas Desplazadas (22 de octubre 2020) pero no han logrado asegurar el Fondo Especial para los Desplazados y cumplir los plazos establecidos en la ley. Tal es el caso de la instalación de la Comisión Intersecretarial que se instaló el 6 de abril del 2021, casi un año después de la aprobación de la ley, y a través de la cual Omar Garfías Reyes como representante de la Secretaría de Desarrollo Social declaró la entrada en vigor de la ley y el cumplimiento y aplicación del artículo 45 que dice: “el Programa Estatal para la Atención de Personas Desplazadas será elaborado por una Comisión Intersecretarial que estará presidida por el Gobernador del Estado” (Decreto 481, 2020; SEDESOE, 2021).

En relación al grado de ambición, podemos clasificar este marco normativo como una institución de *alta ambición estatutaria* ya que integra en sus artículos los mejores instrumentos en materia de derechos humanos y desplazamiento forzado. Una parte

innovadora de esta ley es la integración de la reparación integral de las víctimas lo que es parte del nuevo sistema de Justicia Transicional o Restaurativa.

En cuanto a los resultados institucionales podemos comparar este marco normativo a una “ley de aparador”. De acuerdo al marco de fortaleza institucional, una ley de aparador es aquella que es impulsada internacionalmente y es aceptada a nivel local con el fin de conservar la legitimidad de los grupos en el poder. Dicho marco normativo es aprobado pero no existe ninguna voluntad de aplicarlo.

En este sentido, los avances en el cumplimiento y aplicación poco han tenido que ver con las autoridades o con la misma ley. Dicho cumplimiento y aplicación alcanzados en materia de presupuesto y atención se han logrado a partir de la presión ejercida por los movimientos integrados por desplazados que no han parado de exigir a las autoridades la aplicación de la ley. Al presentar sus demandas, los desplazados se han enfrentado a la resistencia de las autoridades principalmente del gobernador Quirino Díaz que en muchas ocasiones retraso los apoyos y obstaculizo el ejercicio del presupuesto asignado para este grupo.

Este caso es relevante ya que nos permite confirmar que no es la falta de un diagnostico, o de una ley o de presupuesto lo que impide la atención apropiada a los desplazados sino que hay otros factores como interés particulares, políticos, electorales u otros temas prioritarios que intervienen en la decisión de atender o no atender a los desplazados.

## **CAPÍTULO V**

### **CONCLUSIONES**

En la actualidad, las instituciones en América Latina y México se enfrentan a una crisis de legitimidad producto de las continuas discrepancia entre lo establecido en la ley y lo que se ha logrado cumplir. Estas discrepancias han resultado más evidentes en instituciones que fueron creadas en los últimos años como respuesta a problemas sociales de alto impacto cuya atención aún no se encontraba regulada como fue el caso de la corrupción, la atención a víctimas, el feminicidio y la desaparición forzada. A lo largo de los últimos años, algunos países han enfocado sus recursos humanos y materiales en la creación y aprobación de leyes sumamente novedosas encaminadas a comprometer a las autoridades a brindar un solución a las demandas de la sociedad. Sin embargo, el impacto de estas leyes ha sido mínimo debido a que se ha enfrentado a distintos obstáculos relacionados a los intereses personales y políticos que han impedido su cumplimiento y aplicación. Tal es el caso de las leyes sobre atención al desplazamiento forzado en México.

El desplazamiento forzado es una realidad que se repite cada vez con mayor frecuencia en algunas regiones de México. Este tipo de violación de los derechos humanos ha representado un reto para los estados ya que a pesar de haber experimentado veintiocho años de desplazamientos aún no se han logrado concretar el cumplimiento de la ley ni la creación de mecanismos eficientes de protección y de atención a este grupo vulnerable. Esto ha ocasionado que las víctimas o sobrevivientes de desplazamiento forzado continúen recibiendo apoyos, asistencialistas, temporales y reactivos que aunque ayudan a cubrir momentáneamente sus necesidades inmediatas poco han contribuido para brindar una solución efectiva y de largo plazo a sus necesidades y demandas.

Es por lo anterior que esta investigación buscó brindar respuestas a partir del análisis de la construcción de la debilidad institucional en la legislación sobre desplazamiento forzado. Esto debido a que contrario de lo que se esperaba, la aprobación y la existencia de leyes en la materia no ha representando un cambio significativo en la vida de los desplazados debido a que no ha logrado influir positivamente en el comportamiento gubernamental. Es por esto, que el objetivo de este estudio fue ofrecer y detectar los elementos que han favorecido u obstaculizado la protección de las personas desplazadas en los estados de Chiapas y Sinaloa a través del marco teórico de fortaleza institucional. Estos elementos guiaron el camino y facilitaron el entendimiento sobre la forma en que se desarrollan las instituciones y su cumplimiento así como el rol que juegan los agentes estatales y gubernamentales en la construcción, cumplimiento y aplicación de la ley.

A través del análisis que se desarrolló, constatamos que la legislación en materia de desplazamiento forzado para Chiapas es altamente ambiciosas debido a que incorpora en sus artículos los mejores elementos del régimen de protección de los derechos humanos. La incorporación de estos elementos se explica a partir de la influencia y el acompañamiento que tuvo el Sistema de Naciones Unidas tanto en la elaboración como la gestión para su aprobación. En este sentido, la participación del Sistema de Naciones Unidas fue un factor que aunado a la participación de organizaciones civiles funcionó como un mecanismo de presión a las autoridades para aprobar la legislación en la materia. Aunado a la presión social, otro factor decisivo para la aprobación de esta ley y su cumplimiento ha sido el apoyo desde dentro del gobierno de personas con poder de decisión y comprometidas con las luchas sociales de los grupos vulnerables lo cual favoreció y facilitó la aprobación de la ley. Sin embargo, su cumplimiento es bajo y ha sido limitado por la falta de voluntad política, la poca capacidad estatal, la negativa para asignar y ejercer recursos a la atención y la poca claridad en la asignación de responsabilidades institucionales.

Por otra parte, al analizar el caso de Sinaloa podemos decir que, al igual que la ley de Chiapas, la ley de Sinaloa es una legislación altamente ambiciosa. Sus artículos también plasman los mejores elementos a favor de los derechos humanos e integra la reparación integral como un elemento novedoso y fundamental para la ley. En el caso de esta Sinaloa, el cambio en la composición del Congreso Estatal fue el elemento que favoreció la aprobación de esta ley que antes de este cambio se enfrentaba a la resistencia del

gobernador Quirino Díaz por aprobarla. Como se pudo ver en el análisis, la aplicación de la ley ha tenido avances importantes pero estos avances y logros no se atribuyen a la ley o a la voluntad de las autoridades por cumplirla sino a la presión que los desplazados organizados han logrado ejercer a través de las denuncias a organismos de derechos humanos y las manifestaciones en vía pública. Sin embargo, podemos observar que estos apoyos han sido parciales y encaminados a controlar el descontento más que a resolver la situación de vulnerabilidad de los desplazados. La premura en la entrega de los apoyos ha impactado negativamente en la calidad de los apoyos como es el caso del Fraccionamiento CVive en el que las casas fueron entregadas incompletas, con filtraciones de agua y sin acceso a servicios públicos.

La organización y movilización de los desplazados han sido un factor clave que contribuye al cumplimiento de la ley a través del seguimiento y presión a las autoridades. En Sinaloa, la agrupación de los desplazados les ha dado fuerza para presionar a las autoridades y exigir las promesas que les han llegado a realizar. Más que la falta de recursos, los intereses políticos han sido un factor que ha dificultado la atención a los desplazados. Tal es el caso de la asignación de una partida de 30 millones para vivienda y proyectos productivos para los desplazados y cuyo ejercicio fue suspendido por cuatro años debido a la resistencia del Ejecutivo Estatal por ejercer el recurso. En este caso, los desplazados denunciaron que el Gobierno del Estado tenía otras prioridades que no incluían a los desplazados lo cual generó una movilización pacífica de los desplazados exigiendo el ejercicio de su recurso. La movilización por sus derechos y el uso de los medios de comunicación para exponer su situación ha contribuido a que la aplicación de esta ley avance pero esta aplicación parece ser para salir de momento y no con la intención de hacer cumplir la ley o de cumplir con la debida atención y protección de los desplazados.

Otra hecho que ha vulnerado el cumplimiento de la ley son los continuos cambios tanto en las autoridades locales como en las instituciones encargadas de proteger a los desplazados como lo es la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Sinaloa. Estos cambios han obligado a los desplazados a empezar de cero retrasando su atención por lo cual mantienen la estrategia de presionar al encargado existente mientras comienzan a reunirse con el nuevo encargado.

A pesar de su experiencia en movilización social, en el caso de Chiapas no se observa el mismo grado de organización de los desplazados. Durante años no se le brindó el seguimiento apropiado al cumplimiento de la ley lo que favoreció que los gobernantes en turno no tuvieran ningún compromiso para resolver la situación de los desplazados. Esta falta de organización y falta de seguimiento por parte de los desplazados en Chiapas puede atribuirse a la larga historia de conflictos políticos, sociales y religiosos que han destruido el tejido social lo que ha llevado a una división entre los grupos generando demandas fragmentadas y poca capacidad de presión y gestión.

En resumen, podemos decir que la legislación en materia de desplazamiento forzado para Chiapas y Sinaloa es ambiciosa pero débil en su cumplimiento ya que factores como la falta de seguimiento, los intereses políticos y electorales y la rotación de personal en las dependencias han influido y obstaculizado el cumplimiento de la ley. Como nos enseñó el caso de Sinaloa, no es la falta de una legislación nacional y de recursos lo que ha impedido la atención de los desplazados sino que han sido las diferencias en los intereses privados, políticos y de agenda lo que ha obstaculizado la atención a las víctimas de desplazamiento. Esta investigación solo descubre un poco más la punta del iceberg y deja abiertas nuevas interrogantes como: ¿cuáles son los intereses políticos que interfieren en el cumplimiento y aplicación de la ley? ¿cómo rastrear estos intereses? ¿de qué manera la sociedad civil o las víctimas pueden impulsar de manera más eficiente el cumplimiento de sus demandas? ¿cómo podemos darle un seguimiento apropiado al cumplimiento de la ley?

Por lo pronto, los desplazados siguen viviendo en una situación vulnerable y precaria esperando el apoyo de las autoridades y el cumplimiento de la ley. Muchos de ellos, ya perdieron sus tierras y propiedades por lo que no pueden regresar a sus comunidades y también han perdido la esperanza de que se lleve ante la ley a los culpables de su desplazamiento.

## **Bibliografía**

Aguirre, J. C. (2021). *Hasta el alcalde huye de la violencia en Chinicuila*. Quadratin

Michoacán.

- Alvarez, C. (2018). *Alcalde de Choix comparece en Senado; niega recomendación sobre desplazados e invita a CNDH al municipio*. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/norte/alcalde-de-choix-comparece-en-senado-niega-recomendacion-sobre-desplazados-e-invita-a-cndh-al-municipio-OANO1124965>
- Anatomía de una masacre: la matanza de Allende a manos de los Zetas*. (2018). National Geographic. <https://www.ngenespanol.com/el-mundo/reportaje-especial-national-geographic-masacre-allende-coahuila-cartel-de-los-zetas/>
- Arias, S. (2015a). *No es suficiente un “mejoralito” para desplazados: CEDH*. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/buen-vivir/no-es-suficiente-un-mejoralito-para-desplazados-cedh-KBNO999636>
- Arias, S. (2015b). *Ve resistencia en reconocer a desplazado*. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/mazatlan/ve-resistencia-en-reconocer-a-desplazados-FBNO1000371>
- Arias, S. (2017). *Buscarán ayuda los desplazados de Concordia*. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/mazatlan/buscaran-ayuda-los-desplazados-de-concordia-OCNO1105218>
- Arteta, I. (2020). *Quiénes tienen tomada la CNDH y cómo empezó la protesta*. Animal Político.
- Befani, B., & Stedman-Bryce, G. (2017). Process Traicing and Bayesian Updating for impact evaluation. *Evaluation*, 23(1), 42–60. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/1356389016654584>
- Bellinghausen, H. (2020). *Durante ataque a un grupo humanitario en Chiapas, hieren a una monja*. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/11/18/tras-ataque-armado-en-aldama-chiapas-resulta-herida-una-monja-187.html>
- Beltrán, C. (2016). *Conflicto más fuerte ocurre en Huixiopa*. Noroeste.
- Bravo, K. (2017). *Claman desplazados por ayuda; quieren vivienda y autoempleo*. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/culiacan/claman-desplazados-por-ayuda-quieren-vivienda-y-autoempleo-CCNO1104226>
- Bravo, K. (2018). *Reconoce Estado 2 mil familias desplazadas por la violencia*. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/culiacan/reconoce-estado-2-mil-familias-desplazadas->

por-la-violencia-OYNO1137669

- Bravo, K. (2020). *Reconoce Estado 2,501 familias desplazadas por la violencia en Sinaloa, pero solo 550 tendrán terreno para vivienda*. Noroeste.
- Brinks, D. M., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2019). Understanding Institutional Weakness. In *Understanding Institutional Weakness* (Vol. 5253). <https://doi.org/10.1017/9781108772211>
- Brinks, D. M., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2020). The political origins of institutional weakness. In D. M. Brinks, S. Levitsky, & M. V. Murillo (Eds.), *The political origins of institutional weakness* (Primera, pp. 1–40). Cambridge University Press.
- Cañedo, S. (2018). *El infierno tras la huida: así sufren desplazados en Sinaloa las inclemencias del tiempo*. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/mazatlan/el-infierno-tras-la-huida-asi-sufren-desplazados-en-sinaloa-las-inclemencias-del-tiempo-EYNO1131757>
- Cañedo, S. (2019a). *A casi dos años, desplazados del sur de Sinaloa reciben propuesta para vivienda*. Noroeste.
- Cañedo, S. (2019b). *Desplazados de la sierra del sur de Sinaloa exigen vivienda y que el Gobierno del Estado cumpla sus promesas*. Noroeste.
- Cañedo, S. (2019c). *Desplazados de Villa Unión gestionan vivienda a través de alianzas con la sociedad civil*. Noroeste.
- Cañedo, S. (2019d). *Desplazados denuncian que, pese a compromiso, Estado aún no compra terreno para viviendas*. Noroeste.
- Cañedo, S. (2019e). *Desplazados no ven claridad en destino e 30 millones que asigno el Congreso de Sinaloa*. Noroeste.
- Cañedo, S. (2019f). “*MASS pide etiquetar recursos para desplazados y grupos vulnerables*.” Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/politica/mass-pide-etiquetar-recursos-para-desplazados-y-grupos-vulnerables-BWNO1153103>
- Cañedo, S. (2019g). *Otra temporada de lluvias y desplazados siguen sin vivienda, en Mazatlán*. Noroeste.
- Cáritas. (2017). *Informe de brigada médica para desplazados*. Cáritas de San Cristóbal. <http://www.caritasantocristobal.org/informe-brigada-medica-desplazados/>
- Cáritas. (2018). *Informe atención a desplazados de Chalchihuitán y Chenalhó*. Cáritas de

- San Cristóbal. <http://www.caritasancristobal.org/informe-atencion-a-desplazados-chalchihuitan-chenalho/>
- CDH. (2018). *Informe de la relatora especial sobre los derechos de los indígenas sobre su visita a México*. [https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc\\_pub/2018-mexico-a-hrc-39-17-add2-sp.pdf](https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/2018-mexico-a-hrc-39-17-add2-sp.pdf)
- CDH Fray Bartolomé. (2003). *Informe para el relator especial de la ONU para los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*.
- CDH Fray Bartolomé. (2020). *Desplazamiento forzado en Chiapas: los impactos de la violencia y la impunidad*. CDH Fray Bartolomé de Las Casas. <https://frayba.org.mx/desplazamiento-forzado-en-chiapas-los-impactos-de-la-violencia-y-la-impunidad/>
- CDHFBC. (2003). *Desplazados por el conflicto armado en Chiapas*. [https://frayba.org.mx/historico/archivo/informes/030612\\_desplazados\\_por\\_el\\_conflicto\\_armado\\_frayba.pdf](https://frayba.org.mx/historico/archivo/informes/030612_desplazados_por_el_conflicto_armado_frayba.pdf)
- CDHFBC. (2017). *Informe de brigada médica en Chalchihuitán*. <https://frayba.org.mx/informe-de-brigada-medica-en-chalchihuitan/>
- CDHFBC. (2018). *Nuevos desplazamientos forzados en Chalchihuitán, Chiapas*. Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas. <https://frayba.org.mx/nuevos-desplazamientos-forzados-en-chalchihuitan-chiapas/>
- CDHFBC. (2020). *A casi tres años del desplazamiento forzado en Chalchihuitán, Chiapas*. CDH Fray Bartolomé de Las Casas. <https://frayba.org.mx/a-casi-tres-anos-del-desplazamiento-forzado-en-chalchihuitan-chiapas/#sdfootnote3sym>
- CEAV. (2020). *Revela ASF irregularidades y deficiencias en el desempeño de la CEAV durante 2018. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas*.
- Chamberlin W., M. (2013). El desplazamiento forzado como una estrategia de guerra en Chiapas. In *El desplazamiento interno forzado en México. Un acercamiento para su reflexión y análisis* (Primera, pp. 33–53). Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS).
- Chiapas, C. poder de. (2021). *Confirma el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa protección a desplazadas de Shulvó, Zinacantán, Chiapas*. Diario Contra Poder En Chiapas.

<http://www.diariocontrapoderenchiapas.com/v3/index.php/chiapas/27796-confirma-el-tribunal-colegiado-de-circuito-en-materia-administrativa-proteccion-a-desplazadas-de-shulvo-zinacantan-chiapas>

Chiapas Paralelo. (2020a). *Chenalhó y Chalchihuitán, conflicto territorial que cumple 50 años sin resolverse.*

<https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2020/08/chenalho-y-chalchihuitan-conflicto-territorial-que-cumple-50-anos-sin-resolverse/>

Chiapas Paralelo. (2020b). *Más de mil indígenas cumplen tres años desplazados por paramilitares de Chenalhó.* Chiapas Paralelo. <https://piedepagina.mx/mas-de-mil-indigenas-cumplen-tres-anos-desplazados-por-paramilitares-de-chenalho/>

CIDH. (2018). *Comunidades indígenas tsotsiles de Chalchihuitán y Chenalhó respecto de México.* <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/15-18MC882-17-MX.pdf>

CMDPDH. (2018). *Episodios de desplazamiento interno forzado en México. Informe 2018.* <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2018.pdf>

CMDPDH. (2019). *Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México 2019.* [http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/wp-content/uploads/2020/10/2020\\_CMDPDH\\_Episodiosdesplazamientointernoforzadomasivoenmexico\\_Informe-2019.pdf](http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/wp-content/uploads/2020/10/2020_CMDPDH_Episodiosdesplazamientointernoforzadomasivoenmexico_Informe-2019.pdf)

CMDPDH. (2020a). *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México. Informe 2020.*

CMDPDH. (2020b). *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México.* <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2020.pdf>

CMDPDH. (2021). *impunidad.* Comisión Mexicana Para La Defensa y Promoción de Los Derechos Humanos. <https://cmdpdh.org/impunidad/>

CNDH. (n.d.). *Matanza Acteal, Chiapas.* Comisión Nacional de Derechos Humanos.

CNN. (2017). *“El Chapo” Guzmán es extraditado a Estados Unidos.* CNN Español.

CODESIN. (2011). *Principales causas de muerte en la población en general.* Consejo Para El Desarrollo Económico de Sinaloa.

CODESIN. (2017). *Sinaloa en números. Valor y volumen de producción de minerales*

- metálicos en Sinaloa. Enero a diciembre del 2017.*
- Collier, R., & Collier, D. (2002). *Shaping the political arena: critical junctures, the Labor Movement, and regime dynamics in Latin America*. University of Notre Dame Press.
- Collins, S. D. (2010). Indigenous rights and internal wars: The Chiapas conflict at 15 years. *Social Science Journal*, 47(4), 773–788. <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2010.05.006>
- Colombo, R. (2008). *En el nombre de la (in)seguridad: politización y “populismo punitivo” en los discursos y programas de gobierno. Argentina (2007)*. Jornadas de Sociología de La UNLP.
- CONEVAL. (2018). *Pobreza 2018 | Chiapas*. Consejo Nacional de Evaluación de La Política de Desarrollo Social. [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Chiapas/Paginas/Pobreza\\_2018.aspx](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Chiapas/Paginas/Pobreza_2018.aspx)
- Culiacán valiente*. (2019). Culiacán Valiente.
- Danmert, L., & Díaz, J. (2006). *Politización de la seguridad o securitización de la política?* Flasco Chile.
- De los Santos, M. A. (2014). Ejido Morelia: veinte años esperando por la justicia. *Chiapas Paralelo*.
- Decreto 481, (2020). [https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley\\_159.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_159.pdf)
- Della Posta, D., Nee, V., & Opper, S. (2017). Endogenous dynamics of institutional change. *Rationality and Society*, 29(1), 5–48. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/1043463116633147>
- Desplazados por el narco: las víctimas “desterradas.”* (n.d.). Conectas.
- Desplazamiento e impunidad: Chiapas, México*. (2022). Radio Zapatista.
- Diario Chiapas Hoy. (2021). *Gobierno de Chiapas mantiene atención a personas en condición de desplazamiento*. <https://chiapashoy.com.mx/portada/gobierno-de-chiapas-mantiene-atencion-a-personas-en-condicion-de-desplazamiento/>
- Díaz P., M. C., & Romo V., R. (2019). *La violencia como causa de desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México*.
- Durin, S. (2019). *Sálvese quien pueda! Violencia generalizada y desplazamiento forzado en el noroeste de México* (M. Brito (Ed.); 1st ed.). Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS).

- EFE. (2021). *La impunidad en México es de 94.8%, según un informe*. Forbes México. <https://www.forbes.com.mx/politica-impunidad-en-mexico-es-de-94-8-segun-un-informe/>
- Enciso, F. (2014). El origen del narco según la glosa popular sinaloense. *Revista Sinaloense Deficiencias Sociales*, 36, 10–33. [https://www.researchgate.net/profile/Froylan-Enciso/publication/276277861\\_El\\_origen\\_del\\_narco\\_segun\\_la\\_glosa\\_popular\\_sinaloense/links/5555036008ae6943a871b258/El-origen-del-narco-segun-la-glosa-popular-sinaloense.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Froylan-Enciso/publication/276277861_El_origen_del_narco_segun_la_glosa_popular_sinaloense/links/5555036008ae6943a871b258/El-origen-del-narco-segun-la-glosa-popular-sinaloense.pdf)
- Enciso, F. (Ed.). (2017). *Violencia y paz. Diagnóstico y propuestas para México*. (Primera ed). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. <https://repositorio.colmex.mx/concern/books/w9505123d?locale=en>
- Fernández Velázquez, J. A. (2018). La Operación Cóndor en los Altos de Sinaloa: la labor del Estado durante los primeros años de la campaña antidroga. *Ra Ximhai*, 14(1), 63–84. <https://www.redalyc.org/journal/461/46158062004/html/>
- Fernández Velázquez, J. A. (2021). Vista de Historia del desplazamiento forzado en Sinaloa (1970-2018). *Conjeturas Sociológicas*, 25(9), 205–228. <https://revistas.ues.edu.sv/index.php/conjsociologicas/article/view/1766/1628>
- Ferri, P. (2022). “Mad max” en Nueva Italia, Michoacán: civiles persiguen a militares en camionetas. El País.
- Protocolo de Investigación de Delitos en Casos de Desplazamiento Forzado Interno, Pub. L. No. FGE/007/2019 (2019). <https://www.fge.chiapas.gob.mx/Informacion/MarcoJuridico/PDFDocumento/A68FE6A6-51CF-4383-8C98-E9A9402336E0>
- Galarza, C. (2022). *Rebasada la capacidad de SEMEFO en Tijuana y Mexicali*. Periodismo Negro.
- Gallegos, Z. (2016). *Pueblo mágico, pueblo maldito*. El País.
- García Gárate, I. (2011). Apuntes sobre impunidad y poder judicial. *Defensor*.
- García, J., & Álvarez, P. (2021). El insoportable peso del proceso penal para las víctimas de violación. *2El País*. <https://elpais.com/sociedad/2021-04-10/el-insoportable-peso-del-proceso-penal-para-las-victimas-de-violacion.html>
- Garza Placencia, J. (2015). Políticas públicas y violencia en México: la incidencia del

- Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. *Iberoamérica Social*, 55–66.
- González, E. (2017). *El Paso*.
- Guillén, B. (2022). Los 26 días de agonía de un padre que busca sin ayuda a su hija desaparecida. *El País*.
- Guillen, D., & Monsiváis Carillo, A. (2022). *Expectativas democráticas e instituciones en disputa*. Instituto Mora.
- Gutiérrez, H. (2017). *Desplaza violencia a mujeres de San Ignacio; buscan refugio en Mazatlán*. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/mazatlan/desplaza-violencia-a-mujeres-de-san-ignacio-buscan-refugio-en-mazatlan-ISNO1083487>
- Hall, P. A. (n.d.). *Institutional Strength and Weakness in Western Europe*. Harvard University. [https://scholar.harvard.edu/files/hall/files/hall2020\\_institutionalweakness.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/hall/files/hall2020_institutionalweakness.pdf)
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Cambridge University Press*, 2(4), 725–740. <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/abs/informal-institutions-and-comparative-politics-a-research-agenda/11A6AA9DCAF579F5B72DA250728AA513>
- Howlett, M., & Lejano, R. (2013). Tales from the crypt: the rise and fall (and rebirth?) of policy design. *Administration and Society*, 45(3), 357–381. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0095399712459725>
- IDMC. (2011). *Displacement due to criminal and communal violence*. <https://www.internal-displacement.org/publications/mexico-displacement-due-to-criminal-and-communal-violence>
- IDMC. (2021). *Country information: México*. Internal Displacement Monitoring Centre. <https://www.internal-displacement.org/countries/mexico>
- INEGI. (2020). *Número de habitantes. Chiapas*. <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/chis/poblacion/>
- INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública*. INEGI.
- INEGI. (2022). *Infografía Sinaloa*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Le Clercq Ortega, J. A., & Rodríguez Sánchez Lara, G. (2020). *Escalas de impunidad en el*

- mundo*. <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>
- Leal Díaz, L. R. (2018). Desplazamiento interno forzado e impunidad. *Animal Político*.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2010). Variación en la fortaleza institucional. *Revista de Sociología*, 24, 31–56. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2011.14399>
- López Barcenas, F. (2015). Los Acuerdos de San Andrés, proceso constituyente y reconstitución de los pueblos indígenas. *El Cotidiano*, 196.
- López de Rivera, L. N. (2018). *Cesan a director del Forense de Jalisco por tráiler abandonado con cadeaveres*. Noticieros Televisa.
- López López, R. C. (2020). *Emigración forzada de familias por la violencia en el sur de Sinaloa: experiencias trágicas y complejas*. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0186-03482020000300109](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-03482020000300109)
- López Pacheco, J. A., & Hincapié Jiménez, S. (2015). Campos de acción colectiva y las ong de derechos humanos . Herramientas teóricas para su análisis Collective Fields of Action and Human Rights NGOs . Theoretical Tools for Their Analysis. *Sociológica (México)*, 30(85), 9–37. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-01732015000200001&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-01732015000200001&script=sci_arttext&tlng=pt)
- Decreto 158. Ley para la prevención y atención del desplazamiento interno en el Estado de Chiapas, (2012). [https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY\\_0100.pdf?v=Ng==](https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0100.pdf?v=Ng==)
- Magallanes, F. (2018). *Candidatos por el 23 distrito electoral no profundizan en problema de desplazados de Concordia en debate*. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/mazatlan/candidatos-por-el-23-distrito-electoral-no-profundizan-en-problema-de-desplazados-de-concordia-en-debate-EYNO1132240>
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power* (pp. 1–37). Cambridge University Press.
- Mandujano, I. (2012). *Aprueban ley para atender desplazamiento interno en Chiapas - Proceso*. Proceso. <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2012/2/14/aprueban-ley-para-atender-desplazamiento-interno-en-chiapas-98837.html>
- Mariscal, A., & De los Santos, S. (n.d.). *Chiapas aprueba una ley que protege los derechos*

- de los desplazados internos* | MDG Fund. Expreso Chiapas. Retrieved August 9, 2021, from <http://www.mdgfund.org/es/node/2928>
- Márquez Cárdenas, A. E. (2011). La victimología como estudio. Redescubrimiento de la víctima para el proceso penal. *Prolegómenos*, *XIV*, 27–42.
- Martínez Coria, R. (2013). Poblaciones indígenas desplazadas por conflicto armado en México: diálogo político, cooperación multilateral y transformación legislativa. In *El desplazamiento interno forzado en México. Un acercamiento para su reflexión y análisis* (Primera, pp. 195–221). Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS).
- Martínez, G. (2015, November 7). 1167 asesinatos: marca “narcoviencia” 2008. *Noroeste*. <https://www.noroeste.com.mx/seguridad/1167-asesinatos-marca-narcoviencia-2008-FPNO97698>
- Martínez, P. (2015). *Buscadores de fosas en Guerrero: volverte un “perro” para encontrar a tu hijo*. Aprender a Vivir Con El Narco.
- Martínez, S. J. (2010). *Ciudad Mier, un fantasma que alguna vez fue “pueblo mágico.”* Jornada.
- May, P. (1991). Reconsidering policy design: policies and publics. *Journal of Public Policy*, *11*(2), 187–206. [https://doi.org/https://doi.org/10.1017/S0143814X0000619X](https://doi.org/10.1017/S0143814X0000619X)
- Mazucca, S. (2002). Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista Ciencia Política*, *32*(3), 545–560.
- Meade, E. (2017). Sinaloa, Ya basta con los zombies y las vanguardias! La importancia de una humanidad desliñada para la construcción de paz. In F. Enciso (Ed.), *Violencia y paz. Diagnósticos y propuestas para México* (Primera, pp. 239–256). Instituto Belisario Domínguez.
- Mercado, J. (2018). Pueblos indios y desplazamiento interno forzado. El camino recorrido para el establecimiento de una ley para el estado de Chiapas. *Revista de Ciencias Antropológicas*, *25*(73), 133–163. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2448-84882018000300133&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2448-84882018000300133&script=sci_arttext)
- Mestries Benquet, F. (2018). Políticas públicas y derechos de los desplazados internos forzados. *Revista de Ciencias Antropológicas*, 99–131. <http://www.scielo.org.mx/pdf/crca/v25n73/2448-8488-crca-25-73-99.pdf>

- Monsiváis Carillo, A. (2019). Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, 65(XXIII), 51–69. <https://doi.org/doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3793>
- Monsiváis Carillo, A. (2020). La indiferencia hacia la democracia en América Latina. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, 66(XXIV), 151–171. <http://8.242.217.90/index.php/iconos/article/view/3469/3217>
- Montalvo, T. (2015). Sur de Veracruz: la violencia te hace más y más pobre. *Aprender a Vivir Con El Narco*. <https://www.animalpolitico.com/vivirconelnarco/la-violencia-te-hace-mas-y-mas-pobre.html>
- Morales, Y. (2020). *Chiapas suma 37 desplazamiento forzados desde 1994; más de 115 mil personas desplazadas | Chiapas paralelo*. Chiapas Paralelo. <https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2020/06/chiapas-suma-37-desplazamiento-forzados-desde-1994-mas-de-115-mil-personas-desplazadas/>
- Movimientos sociales en Pro de la defensa de los derechos humanos fue la conferencia que abrió el Seminario Ignacio Martín Baró*. (2018). UAG. <https://www.cucs.udg.mx/noticias/archivos-de-noticias/movimientos-sociales-en-pro-de-la-defensa-de-los-derechos-humanos-fue>
- Munck, G. (n.d.). *What is democracy? A reconceptualization of the quality of democracy*. 23(1), 1–26. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/13510347.2014.918104>
- Narcopacto en Baja California: las claves de la acusación de Jaime Bonilla con el CJNG*. (2022). Infobae.
- Niño de Rivera, S. (2022a). *Platica “Justicia restaurativa”*.
- Niño de Rivera, S. (2022b). Redefiniendo la justicia en México. In *Más allá del rosa*. “No todos tienen la capacidad”: Jaime Bonilla acusó a Marina del Pilar por la narcoviolenencia en Baja California. (2022). *Infobae*.
- Olazábal, A. (2019). *Invitan hoy a la marcha Culiacán Valiente*. Noroeste.
- Olazábal, A. (2022). *Buscan viviendas para desplazados al sur de Sinaloa; suman esfuerzos MASS y movimiento nacional*. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/mazatlan/buscan-viviendas-para-desplazados-al-sur-de-sinaloa-suman-esfuerzos-mass-y-movimiento-nacional-MX2123529>
- Olson, M. (1971). *The logic of collective action* (Primera). Harvard University Press.

- ONU México. (2013). *Memoria de la experiencia multi-actor sobre el desarrollo de la ley de desplazamiento interno para el Estado de Chiapas.*
- OPAS. (2012). *Estudio sobre los desplazados por el conflicto armado en Chiapas.*
- Ordaz Díaz, A. (2020). “Culiacanazo”, la batalla que ganó el crimen organizado a las fuerzas federales de AMLO. Forbes México.
- Pastrana, D. (2015). *Los desterrados de Teloloapan: familias enteradas desplazadas por el narco.* Aprender a Vivir Con El Narco.
- Pecker, C. (2020). Vista de Entre Chenalhó y Chalchihuitán: (in)movilidad forzada y límites en disputa. *Entre Diversidades*, 7(2), 280–307. <https://doi.org/https://doi.org/10.31644/ED.V7.N2.2020.A10>
- Peguero Moreno, M., & Díaz Leal, L. R. (2019). *El desplazamiento interno forzado en México: respuestas del Estado y litigio estratégico* (Tirant Lo Blanch (Ed.)). Tirant Lo Blanch.
- Pérez, B., & Castillo, M. (2019). Huir de las violencias: las víctimas ocultas de la guerra en México, el caso del desplazamiento forzado. *Encartes*, 2(3), 112–143. <https://doi.org/10.29340/EN.V2N3.79>
- Pérez Correa, C. (2015). *México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal.* Derecho En Acción (CIDE). <http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/>
- Pérez Vázquez, B. G., Barbosa Magalhaes, L., & Castillo Portillo, M. (2019). *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México.* <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-entre-la-invisibilidad-y-el-abandano-acercamiento-cuantitativo-al-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico.pdf>
- PJEC. (2022). *Se suspenden actividades en los juzgados penales de Chihuahua.* Poder Judicial Del Estado de Chihuahua.
- Pogrebinschi, T. (2021). *Thirty years of democratic innovations in Latin America.* <https://doi.org/http://hdl.handle.net/10419/235143>
- Polski, M. M., & Ostrom, E. (1999). An Institutional Framework for Policy Analysis and Design by. *Development, Workshop i*(Revised 6/15/99), 49. <http://mason.gmu.edu/~mpolski/documents/PolskiOstromIAD.pdf>

- Posovac, E. (2015). *Program evaluation: methods and case studies* (8th ed.). Routledge.
- Ramírez Rosas, L. F. (2020). *Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 202-2025. Certeza de futuro.*
- Redacción. (2016). La mina de oro más importante de Sinaloa es clausurada por la muerte de dos empleados y otras irregularidades. *Sinembargo.*
- Redacción. (2018). *Pactan autoridades de Sinaloa acciones para atender a desplazados.* Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/elsur/pactan-autoridades-de-sinaloa-acciones-para-atender-a-desplazados-BYNO1132201>
- Redacción. (2021). 10 puntos para entender quién era Arturo Beltrán Leyva. *El Universal.*
- Reina, E. (2021). *Pueblos en llamas y matanza de civiles: la guerra del narco de la era López Obrador | EL PAÍS México.* El País. <https://elpais.com/mexico/2021-07-03/pueblos-en-llamas-y-matanza-de-civiles-la-guerra-del-narco-de-la-era-lopez-obrador.html>
- Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: una perspectiva política para e análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2, 115–139. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8599/1/RFLACSO-EPP2-06-Rey.pdf>
- Reyes, B. (2017a). *Atenderán recomendaciones de CNDH sobre desplazados.* Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/mazatlan/atenderan-recomendaciones-de-cndh-sobre-desplazados-LCNO1102955>
- Reyes, B. (2017b). *Es realidad, quien diga que son rumores miente': desplazados de Concordia.* Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/elsur/es-realidad-quien-diga-que-son-rumores-miente-desplazados-de-concordia-FTNO1092142>
- Reyes, B. (2017c). *Piden seguridad para regresar a sus pueblos.* Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/mazatlan/piden-seguridad-para-regresar-a-sus-pueblos-KTNO1092833>
- Reyes, B. (2017d). *Todo el pueblo se quedó solo': desplazados de Concordia.* Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/mazatlan/todo-el-pueblo-se-queda-solo-desplazados-de-concordia-BTNO1091918>
- Reyes, B. (2019a). *Desplazados se plantan en el Ayuntamiento de Mazatlán para exigir*

- vivienda. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/politica/desplazados-se-plantan-en-el-ayuntamiento-de-mazatlan-para-exigir-vivienda-DWNO1153189>
- Reyes, B. (2019b). *Se brindan ya apoyos a desplazados por la violencia ya censados: Ruelas Echave*. Noroeste.
- Reyes, B. (2020a). *Acusan incumplimiento del Gobierno en casas para desplazados en Mazatlán; anuncian marcha y plantón*. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/mazatlan/acusan-incumplimiento-del-gobierno-en-casas-para-desplazados-en-mazatlan-anuncian-marcha-y-planton-GANO1217346>
- Reyes, B. (2020b). *En Mazatlán, inicia construcción de casas para desplazados por violencia*. Noroeste.
- Reyes, B. (2021). *Encuentran ya fallas de construcción en nuevas casas del Fraccionamiento CVive, en Mazatlán*. Noroeste.
- Rodríguez Pérez, M. C. (2017). *Carta de motivos. Iniciativa de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones al código penal para el Estado de Chiapas*. [http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/iniciativas/INI\\_DIC\\_0470.pdf?v=Mg==](http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/iniciativas/INI_DIC_0470.pdf?v=Mg==)
- Rodríguez Zepeda, J. (n.d.). *Estado de derecho y democracia*. Retrieved December 22, 2021, from [https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/estado\\_de\\_derecho\\_y\\_democracia.htm#autor](https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/estado_de_derecho_y_democracia.htm#autor)
- Rodríguez Zepeda, J. (2011). La impunidad y la fractura de lo público. *Dfensor*, 11, 6–12.
- Rueschemeyer, D. (2009). *Usable Theory. Analytic tools for social and political research* (P. University (Ed.); 1st ed.). Princeton University Press.
- S/N. (2017). *A la espera de volver al terruño*. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/mazatlan/a-la-espera-de-volver-al-terruño-OTNO1096976>
- Salazar Cruz, Luz María, & Álvarez Lobato, J. A. (2017). *Desplazamiento interno forzado. Regiones y violencia en México; 2006-2013*. El Colegio Mexiquense, A.C.
- Salazar Cruz, Luz María, & Castro Ibarra, J. M. (2014). Tres dimensiones del desplazamiento interno forzado en México. *El Cotidiano*, 29(183), 57–66. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32529943008>

- Santos, S. (2022). Chiapas, del paraíso del zapatismo a la violencia del narco y el crimen organizado. *El Diraio AR*.
- Sanz, J. A. (2018). *En Sinaloa, hay desplazados de 14 municipios; quieren que nueva ley lo estipule como delito grave*. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/politica/en-sinaloa-hay-desplazados-de-14-municipios-quieren-que-nueva-ley-lo-estipule-como-delito-grave-JXNO1148313>
- Sanz, J. A. (2021). *Gobierno del Estado repartirá 100 viviendas para desplazados; buscan otros 340 terrenos*. Noroeste.
- Schedler, A. (2018). *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada* (L. CIDE (Ed.); 2da edición).
- Schwartz, S. (2014). *Narco Cultura*. Parts&labor.
- Secretaría de Protección Chiapas. (2019). *Instala gobernador Rutilio Escandón Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno del Estado de Chiapas*. Protección Civil Chiapas. <https://proteccioncivil.chiapas.gob.mx/instala-gobernador-rutilio-escandon-consejo-estatal-de-atencion-integral-al-desplazamiento-interno-del-estado-de-chiapas>
- Secretaría de Protección Civil. (2019a). *Autoridades gubernamentales atienden situación de desplazamiento en zonas indígenas*. <https://proteccioncivil.chiapas.gob.mx/autoridades-gubernamentales-atienden-situacion-de-desplazamiento-en-zonas-indigenas>
- Secretaría de Protección Civil. (2019b). *En Chiapas se continúa brindando atención al desplazamiento interno*. <https://proteccioncivil.chiapas.gob.mx/en-chiapas-se-continua-brindando-atencion-al-desplazamiento-interno>
- SEDESOS. (2021). *Informe de actividades de la Comisión Intersecretarial para la Atención de Personas Desplazadas*.
- SEDESOE. (2021). *Acta de instalación de la Comisión Intersecretarial para la Atención del Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Sinaloa*. Secretaria de Desarrollo Social de Sinaloa.
- SEGOB. (2021). *La “Ley Olimpia” y el combate a la violencia digital*. Secretaría de Gobernación. <https://www.gob.mx/profeco/es/articulos/la-ley-olimpia-y-el-combate-a-la-violencia-digital?idiom=es>

- Silva Londoño, D. A. (2017). Diagnóstico Chihuahua. In F. Enciso (Ed.), *Violencia y paz. Diagnósticos y propuestas para México* (Primera ed). Instituto Belisario Domínguez.
- Soberanes, R. (2017). Desplazamiento forzado en Chiapas: Una historia que se repite desde hace 45 años. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2017/12/altos-chiapas-45-anos-no-paran-las-balas/>
- Solis Maya, B. (2009). Las consecuencias silenciosas de la política de la seguridad pública en México. *El Cotidiano*, 153, 73–78.
- Sonnleitner, W. (2012). *Elecciones chiapanecas: del régimen posrevolucionario al resumen democrático* (Primera). Colegio de México.
- Soto, A. (2020). *En Mazatlán, mujeres desplazadas por la violencia demandan atención de las autoridades*. Noroeste.
- Soto, A. (2021a). *Cabildo de Mazatlán autoriza, apenas, fraccionamiento para desplazados, donde ya hay 50 viviendas construidas*. Noroeste.
- Soto, A. (2021b). *Desplazados del sur de Sinaloa logran mil lotes para vivienda*. Noroeste.
- Touchton, M., & Wampler, B. (2014). Improving social well-being through new democratic institutions. *Comparative Political Studies*, 47(10), 1442–1469. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0010414013512601>
- Tráiler almacenará cadáveres*. (2021). Vanguardia de Veracruz.
- Trejo, G., & Ley, S. (2020). *Votes, drugs and violence. The political logic of criminal wars in México* (Primera ed). Cambridge University Press.
- Ley General de Víctimas, Pub. L. No. DOF-28-04-2022 (2013). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>
- Valdez, A. M. (2021). *Fraccionamiento para desplazados en Mazatlán ya tienen servicios públicos; vecinos piden no olvidarse de la seguridad*. Noroeste.
- Valdez Cárdenas, J. (2017). *Huyen cien familias de El Rosario, Sinaloa, por amenazas del narco*. La Jornada.
- Valiente, C. (2020). *Recuento del jueves negro*.
- Vázquez, D. (2019). *El impacto de la impunidad en los derechos económicos y sociales*. Impunidad Cero.
- Villagran, L. (2013). *The victim's movement in Mexico*.
- Vizcarra, M. (2017a). *Desplazó violencia a 19 personas por día*. Noroeste.

- <https://www.noroeste.com.mx/culiacan/desplazo-violencia-a-19-personas-por-dia-AVNO1078888>
- Vizcarra, M. (2017b). *No es rumor, es temor', refutan a la SSP*. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/culiacan/no-es-rumor-es-temor-refutan-a-la-ssp-ETNO1092226>
- Vizcarra, M. (2017c). *Omitieron proteger a desplazados', dice CNDH a Gobierno y Fiscalía*. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/culiacan/omitieron-proteger-a-desplazados-dice-cndh-a-gobierno-y-fiscalia-FCNO1102513>
- Vizcarra, M. (2017d). *Regularizarán colonia de desplazados en Mazatlán*. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/culiacan/regularizaran-colonia-de-desplazados-en-mazatlan-CTNO1096352>
- Vizcarra, M. (2017e). *Reynalda y el alma que se quedó en El Huejote*. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/culiacan/reynalda-y-el-alma-que-se-queda-en-el-huejote-GTNO1098871>
- Vizcarra, M. (2017f). *Suman 705 personas desplazadas por violencia en 2017*. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/culiacan/suman-705-personas-desplazadas-por-violencia-en-2017-LTNO1091785>
- Vizcarra, M. (2018). *Siete personas al día se desplazan forzadas por la violencia; Concordia y Badiraguato son los principales expulsores*. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/politica/siete-personas-al-dia-se-desplazan-forzadas-por-la-violencia-concordia-y-badiraguato-son-los-principales-expulsores-NXNO1141963>
- Vizcarra, M. (2020). *Casi 10 mil personas no volverán jamás a sus casas en Sinaloa; el narco las desplazó*. Espejo.
- Vizcarra, M., & Brito, L. (2021). *El día que perdimos la ciudad*.
- Weiss, S. (2022). *Chiapas, de emblema zapatista a rehén de la narcocultura*. Made for Minds.

