

Ciudad de México, a 31 de enero de 2023.

## Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas,

*Estimadas y estimados Miembros del Mecanismo,*

La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos ([CMDPDH](http://www.cmdpdh.org)) aprovecha la ocasión para enviarles un cordial saludo y remitir **aportaciones para nutrir su Estudio sobre “el impacto de la militarización sobre los Pueblos Indígenas”**, a ser presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 54º período de sesiones, en septiembre de 2023. Esta contribución pretende actualizar la información enviada previamente sobre el contexto general y específico de la militarización en México, el cual compromete el objeto y propósito del artículo 30.1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

### I. La consolidación de un modelo militar en México y la amenaza a los derechos humanos de los pueblos indígenas

Desde la última vez que enviamos información a ese Mecanismo —el pasado 7 de febrero de 2022—, la militarización de la seguridad pública y de otros sectores de la vida civil del país<sup>1</sup> se ha consolidado. Lo anterior se deriva de una serie de cambios normativos impulsados por la actual administración federal, los cuales han dotado de un renovado protagonismo a las fuerzas de seguridad castrenses en diversos aspectos de la vida pública.<sup>2</sup>

La consolidación de la militarización en México alcanzó un punto crítico el 9 de septiembre de 2022 cuando, a iniciativa del Poder Ejecutivo, el Congreso mexicano aprobó una serie de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley de la Guardia Nacional, a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y a la Ley de Ascenso y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea. Del contenido de estas reformas preocupa particularmente el traslado de la Guardia Nacional —una corporación formalmente civil pero materialmente militar— a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), lo cual vulnera el supuesto carácter civil de la Guardia Nacional e implica que su control administrativo y operativo esté a cargo de la SEDENA.<sup>3</sup>

Además de la militarización total de una corporación de seguridad concebida como un cuerpo de seguridad civil, son particularmente preocupantes las renovadas facultades que estas reformas otorgan a la Guardia Nacional en materia de investigación e inteligencia.<sup>4</sup> Aunado a ello, las reformas perpetúan la naturaleza opaca con la que han operado las Fuerzas Armadas en México, mediante la sujeción de los elementos militares comisionados a la Guardia Nacional al fuero militar para casos de infracciones

<sup>1</sup> Sara Velázquez, Estefanía Álvarez, Catalina Pérez Correa, Alejandro Madrazo. [Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México](#) (México: Programa de Política de Drogas del CIDE), 27 de septiembre de 2021.

<sup>2</sup> Centro Prodh. [Poder Militar: La Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense](#); Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD), Sin Fronteras IAP, Derechos Humanos Integrales en Acción (DHIA), Derechoscopio, Uno de Siete Migrando e Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), [Bajo la Bota: Militarización de la política migratoria en México](#), 2022; Seguridad sin Guerra, [Elementos para la construcción de una política de seguridad pública](#), 2019.

<sup>3</sup> [DOE. Decreto](#) por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, 9/09/22.

<sup>4</sup> Ver [reforma](#) al artículo 21 VII de la Ley de la Guardia Nacional.

castrenses.<sup>5</sup> Todo ello, en un contexto en el que las Fuerzas Armadas han renovado su protagonismo en la vida pública de México, al tiempo que acumulan –en la opacidad– recursos<sup>6</sup> y tareas tradicionalmente confiadas a las autoridades civiles.<sup>7</sup>

Las reformas de septiembre de 2022 se realizaron a pesar de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece claramente en su artículo 21 que “las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional” y que la Guardia Nacional “estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública”,<sup>8</sup> es decir, a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Al respecto, la entonces Alta Comisionada interina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nada Al-Nashif, señaló que estas “reformas dejan efectivamente a México sin una fuerza policial civil a nivel federal, consolidando aún más el ya prominente papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública” y que “es preocupante que las reformas aprobadas no incluyan ninguna disposición que garantice la supervisión civil de la [SEDENA], lo que plantea preocupaciones adicionales en materia de derechos humanos, incluso sobre la rendición de cuentas”.<sup>9</sup>

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha insistido en que los Estados deben contar con políticas públicas de seguridad ciudadana que sean implementadas por instituciones diferentes a las Fuerzas Armadas, cuya esencia radica en la defensa de la soberanía y en el entrenamiento dirigido a derrotar a un enemigo.<sup>10</sup> En ese sentido, la CIDH consideró que dicho paquete de reformas “mantiene la tendencia observada frente al preocupante fenómeno de la militarización de la seguridad ciudadana en México”, y recordó “los riesgos que la militarización acarrea para el respeto y garantía de los derechos humanos bajo una perspectiva integral de seguridad humana”.<sup>11</sup>

Otro suceso profundamente preocupante en esta materia es la reciente reforma constitucional para extender, hasta 2028, la permanencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública: el 18 de noviembre de 2022 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 5º transitorio del decreto constitucional de 2019 que creó la Guardia Nacional, a fin de extender –de 5 a 9 años– el período en el que el Presidente de la República podrá disponer de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad.<sup>12</sup> Ello, supuestamente “en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial” y sólo de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.<sup>13</sup> Preocupa particularmente que, lejos de fortalecer a una corporación civil que permita implementar una verdadera política de seguridad ciudadana, esta reforma no cuenta con un plan estratégico para regresar paulatinamente a las Fuerzas Armadas a sus cuarteles y únicamente perpetúa la militarización del país desde su despliegue o el de la propia Guardia Nacional.

Si bien el gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador prometió que modificaría la estrategia militarizada y reduciría los enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas y los grupos del crimen organizado en México, la comisión de crímenes internacionales en el país derivados de esa estrategia continuada se mantiene, y en el período de 2006 a 2021 se ha verificado en México la sistematicidad de la tortura, una

<sup>5</sup> *Ibid* artículo 57.

<sup>6</sup> México Unido Contra la Delincuencia (MUCD). *El Negocio de la Militarización en México*. Septiembre de 2022.

<sup>7</sup> CMDPDH. *La Guerra interiorizada: de los crímenes internacionales a la vida pública de México (2006-2021)*. Enero de 2023.

<sup>8</sup> CPEUM. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma 18 de noviembre de 2022.

<sup>9</sup> OHCHR. *México: El traspaso de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional es un retroceso para la seguridad pública basada en los derechos humanos*, 9 de septiembre de 2022.

<sup>10</sup> CIDH. *CIDH: urge que México adopte una política de seguridad ciudadana que responda a las obligaciones internacionales en derechos humanos*, 9 de septiembre de 2022

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> DOF. *Decreto por el que se reforma el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.

<sup>13</sup> *Idem*.

crisis de desapariciones sin precedentes, desplazamientos internos forzados y el flagelo de los asesinatos.<sup>14</sup> Todos estos crímenes han afectado de alguna forma a los pueblos indígenas, como se ejemplifica a continuación.

En nuestro informe “*La Guerra interiorizada: de los crímenes internacionales a la vida pública de México (2006-2021)*” (**ANEXO I**) documentamos que, de 39,268 quejas por tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes acumuladas por las *ombudsperson* nacionales entre 2006 y 2021, se identificaron 107 víctimas pertenecientes a pueblos indígenas.<sup>15</sup> Además, de las 1,426 quejas por desaparición forzada en el mismo período –de las cuales una tercera parte se dio entre 2019 y 2021–, se identificaron 1,372 víctimas, de las cuales se registran al menos 4 mujeres y 10 hombres indígenas.<sup>16</sup> Por último, si bien existen incontables víctimas de asesinato a lo largo de estos 15 años, los *ombudsperson* nacionales sólo han registrado a 689 víctimas de ejecuciones extrajudiciales, 13 de las cuales pertenecían a pueblos indígenas.<sup>17</sup>

Además de estas violaciones graves a los derechos humanos, es de particular preocupación el desplazamiento interno forzado que enfrentan desproporcionadamente los pueblos indígenas en el país. Este fenómeno –como una violación autónoma, compleja y continua de derechos humanos–, que hemos documentado de manera sistemática desde 2016 y cuyos datos más actualizados se presentan en nuestro reciente informe “*Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México (2021)*” (**ANEXO II**),<sup>18</sup> se describe a continuación.

## II. Desplazamiento interno por violencia en México: la afectación particular a los pueblos indígenas y los efectos de la militarización

Nuestra organización realiza un ejercicio permanente de monitoreo de eventos de desplazamiento interno causado por la violencia en México, a partir del cual hemos documentado una afectación desproporcionada de personas que pertenecen a pueblos indígenas. Esta se ve reflejada en el alto porcentaje de personas indígenas en el total estimado de personas desplazadas cada año. Como se muestra en la siguiente tabla, por lo general existe una sobrerrepresentación de población indígena en las cifras registradas. Ello, si se tiene en cuenta que el porcentaje de población que se autoidentifica como indígena en México es de 19.4%, y que las personas hablantes de lenguas indígenas representan el 6.1% de la población del país.<sup>19</sup>

Año	% de población indígena respecto al total de personas desplazadas por violencia
2017	60.44%
2018	44.97%
2019	15.01%
2020	41.85%
2021	28.24%

Fuente: CMDPDH

<sup>14</sup> CMDPDH. [La Guerra interiorizada: de los crímenes internacionales a la vida pública de México \(2006-2021\)](#), Enero de 2023.

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> CMDPDH. [Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México \(2021\)](#), Diciembre de 2022.

<sup>19</sup> INEGI. [Comunicado de Prensa Núm. 430/22: Estadísticas a propósito del día internacional de los pueblos indígenas](#), 8 de agosto de 2022.

Además de las violaciones de derechos humanos que conlleva el desplazamiento forzado y de la afectación desproporcionada de las personas indígenas en términos numéricos, el desplazamiento interno afecta derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y genera impactos adicionales vinculados con su modo de vida y características socioculturales. Ello implica la necesidad de implementar medidas de protección con un enfoque diferencial y con pertinencia cultural.

A partir de nuestro trabajo de monitoreo, hemos identificado dos principales contextos en el marco de los cuales se generan los eventos de violencia que causan desplazamientos internos en México, a saber: (i) la violencia de grupos armados organizados, principalmente de grupos dedicados al narcotráfico y al crimen organizado; y (ii) la violencia política, la conflictividad social y los conflictos territoriales. En ambos contextos se ha registrado la victimización de población indígena. También hemos identificado que la reacción estatal frente a la actuación de los grupos armados organizados y frente a la violencia política y diferentes tipos de conflictividad social y territorial no ha ido más allá de un modelo reactivo y de intervención militar, lo cual contribuye a la generación de eventos y situaciones de violencia que causan desplazamientos.

De manera específica, hemos documentado algunos casos que evidencian los efectos negativos que la respuesta militar ha tenido para la población indígena en México. A continuación, presentaremos dos ejemplos.

En Chiapas, donde convive la violencia generada por grupos armados organizados con la violencia política, la conflictividad social y los conflictos territoriales, los efectos negativos de una reacción militarista y contrainsurgente continúan mostrándose hoy en día. En este estado de la República, la militarización no ha implicado solamente la presencia de efectivos armados en los territorios –ni tampoco ha disminuido la violencia y los desplazamientos–,<sup>20</sup> sino que también se observa un posible fomento de otros actores armados al margen de la ley bajo el amparo de un modelo de seguridad basado en la respuesta armada a los conflictos. Un ejemplo concreto es el caso de los grupos de corte paramilitar que causan desplazamientos internos forzados de manera reiterada en el estado, los cuales incluso han hecho uso de armas de uso exclusivo del Ejército.<sup>21</sup> A la vez, en algunos casos, estos grupos cuentan con entrenamiento táctico de miembros activos y retirados de las Fuerzas Armadas del Estado.<sup>22</sup> Esto da cuenta de la manera en la que el flujo de armas, recursos y personas –en el marco de la militarización de la seguridad pública en México– constituyen el andamiaje de posibles victimizaciones y violaciones graves de derechos humanos que, en el caso de Chiapas, afectan mayoritariamente a la población indígena. En nuestro ejercicio de monitoreo hemos registrado que, durante 2021, todos los episodios de desplazamiento interno forzado ocurridos en Chiapas (nueve en total) afectaron a comunidades indígenas.

Otro contexto en el que la militarización se ha relacionado con la generación de desplazamiento interno forzado de población indígena es el de megaproyectos de infraestructura. Estos proyectos, además de generar desplazamientos, generan un contexto en el que la desatención del derecho a la consulta libre, previa e informada de los pueblos indígenas representa un factor determinante para la violación de sus derechos humanos. Como ejemplo, está el caso de la construcción del llamado Tren Maya, un megaproyecto apuntalado por el Gobierno actual en el que la imposición y amenaza de desalojo sin consenso ha afectado a población indígena y ha generado el riesgo de desplazamiento forzado.<sup>23</sup> A raíz de este y otros ejemplos, como el del Proyecto Integral Morelos y el del Corredor Interoceánico, se evidencia la manera en la que cuerpos militares a cargo de la logística y construcción de estos proyectos posibilitan el desalojo de comunidades, el sofocamiento de protestas y la imposición de las obras públicas por encima de los derechos de los pueblos indígenas. En el contexto de estos proyectos se ha denunciado la

<sup>20</sup> CMDPDH. *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México (2021)*. Diciembre de 2022.

<sup>21</sup> FNLS. *Grupo paramilitar usa armas exclusivas del ejército contra indígenas en Chiapas; denuncian que son protegidos por Mando Único y Velasco*. 22 de noviembre de 2022.

<sup>22</sup> Pozol Colectivo. *Funcionarios y exfuncionarios, militares y exmilitares impulsan grupo paramilitar paz y justicia en la zona de Sabanilla, Chiapas*. 20 de septiembre de 2012.

<sup>23</sup> El Universal. *¿Desplazamiento forzado en Campeche? “Tren Maya, va porque va”*. 20 de diciembre de 2020.

---

realización de consultas que no cumplen con los estándares del Convenio 169 de la OIT<sup>24</sup>, del que México es parte, y que terminan siendo fachadas para la imposición de los megaproyectos. Vemos, en estas dinámicas, cómo la militarización ha cobijado las prioridades políticas de la presente administración federal, generando una violación de los derechos de los pueblos indígenas, inclusive a través de desplazamientos internos forzados.

Las medidas de protección adoptadas por el Estado mexicano han sido insuficientes e ineficaces para evitar que el fenómeno del desplazamiento interno afecte a la población indígena. **El modelo reactivo de intervención militar en escenarios de conflicto pone en riesgo de desplazamiento prolongado a numerosas comunidades de diversos pueblos indígenas en el territorio nacional.** De igual manera, vemos con preocupación que las recientes decisiones del gobierno puedan terminar afectando aún más a la población indígena tanto en materia de aumento de violencia armada en los territorios como por razones de imposición de megaproyectos de infraestructura y ejecución de estos por cuerpos militares armados. Los meses por venir darán cuenta de la complejidad y las implicaciones de la militarización de la seguridad pública en México, así como de las afectaciones hacia los pueblos indígenas que representa el modelo de reacción militar como forma de resolver los conflictos sociales de vieja data que tiene el país.

---

<sup>24</sup> ONU-DH. [ONU-DH: el proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia.](#) 19 de diciembre de 2019.