

AMICUS CURIAE

EFFECTOS DE LAS ACTIVIDADES DE EMPRESAS ARMAMENTÍSTICAS EN LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO Y EL DERECHO DE LAS VÍCTIMAS A OBTENER REPARACIONES¹

Ref: Opinión Consultiva presentada por el Estado mexicano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos
No. CRI-01706.22

HONORABLE CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

PRESENTE

La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. (CMDPDH) comparece respetuosamente ante esa Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la “Corte” o la “CoIDH”) para remitir, de conformidad con el artículo 44 del Reglamento de la Corte, el presente memorial en calidad de *amicus curiae* para la Opinión Consultiva que emitirá ese tribunal respecto de *las actividades de las empresas privadas de armas y sus efectos en los derechos humanos*, la cual fue solicitada por el Estado mexicano a esa Corte el 11 de noviembre de 2022. Ello, a fin de contribuir con la CoIDH en la resolución de la cuestión presentada por el Estado respecto de “la forma en que la Convención Americana [de Derechos Humanos (en adelante la “Convención” o la “CADH”)] protege a las personas frente a la violencia armada, con énfasis en la protección frente a las prácticas de la industria de las armas, que en muchas ocasiones se mantienen en la impunidad debido a la falta de recursos efectivos para buscar la reparación de los daños.” En particular, este *amicus curiae* abundará sobre los estándares de protección de las personas ante las actividades de empresas armamentísticas privadas, abordará lo relativo al impacto de las armas en las personas y las consecuentes violaciones graves de derechos humanos en México, la trazabilidad de las armas y la falta de rendición de cuentas e impunidad, y aportará una sección contextual sobre la situación de violencia armada en México.

La CMDPDH es una organización de la sociedad civil fundada en 1989 que acompaña de manera integral a víctimas de violaciones graves a derechos humanos y contribuye a la erradicación de las causas que las producen a través del diseño y ejecución de estrategias legales, psicosociales, de investigación, incidencia y difusión, para construir una sociedad justa e igualitaria en la que no quepa la impunidad para los perpetradores de violaciones graves de derechos humanos y crímenes internacionales. La CMDPDH cuenta con estatus

¹ Este escrito de *amicus curiae* fue elaborado por Carlo Carvajal, Jorge Lule, Daniel Alejandro Márquez y Ligia de Aquino Barbosa.

consultivo de la Organización de los Estados Americanos y de la Organización de las Naciones Unidas, y es miembro de la Federación Internacional de los Derechos Humanos y la Coalición por la Corte Penal Internacional.

I. TABLA DE CONTENIDOS

II. ESTÁNDARES DE PROTECCIÓN: DERECHO A LAS REPARACIONES Y JURISDICCIÓN CIVIL UNIVERSAL..... 3

A. El derecho de las víctimas a las reparaciones.....3

B. La jurisdicción civil universal..... 6

III. EFECTOS DE LA VIOLENCIA ARMADA: ASESINATOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO..... 9

A. Asesinatos..... 9

B. Desplazamiento interno forzado..... 11

IV. TRAZABILIDAD DE LAS ARMAS Y FALTA DE TRANSPARENCIA..... 12

V. RENDICIÓN DE CUENTAS E IMPUNIDAD..... 15

VI. LOS EFECTOS GENERALES DE LA VIOLENCIA ARMADA EN LA SITUACIÓN DE MÉXICO: MILITARIZACIÓN Y CONFLICTO ARMADO INTERNO..... 17

A. Orígenes y auge de la militarización de la seguridad pública en México..... 17

i. La militarización consolidada mediante la Guardia Nacional..... 18

ii. La extensión de la presencia de las Fuerzas Armadas y su renovado protagonismo..... 20

B. Situación de conflicto armado en México..... 21

VII. PETITORIO..... 22

II. ESTÁNDARES DE PROTECCIÓN: DERECHO A LAS REPARACIONES Y JURISDICCIÓN CIVIL UNIVERSAL

A. El derecho de las víctimas a las reparaciones

A nivel internacional, las víctimas de violaciones graves de derechos humanos tienen derecho a reclamar la responsabilidad de los actores que hayan cometido o facilitado dichas violaciones y a obtener de éstos reparaciones. Si bien en su origen las normas sobre reparaciones consideraban a los Estados como los únicos sujetos capaces de violar normas internacionales y otorgar reparaciones, el desarrollo de sistemas jurídicos como el derecho penal internacional, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos ha modificado esta concepción original para dar lugar a la responsabilidad de actores no estatales, como son las empresas armamentísticas.²

En este sentido, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) reconoce el derecho de toda persona “a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales[...]”. Por su parte, el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce que “[t]oda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”. El desarrollo jurisprudencial y doctrinario en la materia apuntan a que, al ser redactados y comprendidos como prerrogativas intrínsecas de las personas, estos derechos deben hacerse valer independientemente de la naturaleza del actor que viole los derechos humanos, es decir, sin importar si éste es un actor estatal o no estatal, como son las empresas armamentísticas.³

Un instrumento relevante para conocer el contenido del derecho de las víctimas de violaciones graves de derechos humanos a presentar recursos y obtener reparaciones, sin importar la naturaleza del perpetrador, es la Resolución 69/147 de la Asamblea General de Naciones Unidas, titulada *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*.⁴ De esta Resolución, que reafirma el derecho de las víctimas a la justicia y a acceder a mecanismos de reparación,⁵ se destacan los siguientes principios contenidos en los párrafos operativos 2, 3, 11, 15 y 17:

“2. Si no lo han hecho ya, los Estados se asegurarán, según requiere el derecho internacional, de que su derecho interno sea compatible con sus obligaciones jurídicas internacionales del modo siguiente:

² Ver, Carvajal Aguilar, Carlo, [La Jurisdicción Civil Universal: Una oportunidad para las víctimas de atrocidades masivas cometidas tanto por actores estatales como no estatales](#), *Jurídica Ibero*, año 7, núm. 13, julio-diciembre 2022, págs 86 - 92

³ *Ibid.* pág. 89

⁴ AGONU [A/RES/69/147](#), *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, 5 de febrero de 2015.

⁵ Ver, Carvajal Aguilar, Carlo, *La Jurisdicción Civil Universal...* pág. 90

- a) Incorporando las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario a su derecho interno o aplicándolas de otro modo en su ordenamiento jurídico interno;
- b) Adoptando procedimientos legislativos y administrativos apropiados y eficaces y otras medidas apropiadas que den un acceso equitativo, efectivo y rápido a la justicia;
- c) Disponiendo para las víctimas los recursos suficientes, eficaces, rápidos y apropiados que se definen más abajo, incluida la reparación;
- d) Asegurando que su derecho interno proporcione como mínimo el mismo grado de protección a las víctimas que el que imponen sus obligaciones internacionales.

[...]

3. La obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario según lo previsto en los respectivos ordenamientos jurídicos comprende, entre otros, el deber de:

- a) Adoptar disposiciones legislativas y administrativas y otras medidas apropiadas para impedir las violaciones;
- b) Investigar las violaciones de forma eficaz, rápida, completa e imparcial y, en su caso, adoptar medidas contra los presuntos responsables de conformidad con el derecho interno e internacional;
- c) Dar a quienes afirman ser víctimas de una violación de sus derechos humanos o del derecho humanitario un acceso equitativo y efectivo a la justicia, como se describe más adelante, con independencia de quién resulte ser en definitiva el responsable de la violación; y
- d) Proporcionar a las víctimas recursos eficaces, incluso reparación, como se describe más adelante.

[...]

11. Entre los recursos contra las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario figuran los siguientes derechos de la víctima, conforme a lo previsto en el derecho internacional:

- a) Acceso igual y efectivo a la justicia;
- b) Reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido;

c) Acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación.

[...]

15. Una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Conforme a su derecho interno y a sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario. **Cuando se determine que una persona física o jurídica u otra entidad está obligada a dar reparación a una víctima, la parte responsable deberá conceder reparación a la víctima o indemnizar al Estado si éste hubiera ya dado reparación a la víctima.**

[...]

17. Los Estados ejecutarán, con respecto a las reclamaciones de las víctimas, las sentencias de sus tribunales que impongan reparaciones a las personas o entidades responsables de los daños sufridos, y procurarán ejecutar las sentencias extranjeras válidas que impongan reparaciones con arreglo al derecho interno y a las obligaciones jurídicas internacionales. Con ese fin, los Estados deben establecer en su derecho interno mecanismos eficaces para la ejecución de las sentencias que obliguen a reparar daños.” (énfasis añadido)

Esta Resolución recoge los estándares internacionales aplicables a la pregunta sometida por el Estado mexicano a la CoIDH, en tanto que enumera las obligaciones de los Estados y los derechos de las víctimas para los casos en los que éstas sufren violaciones manifiestas al derecho internacional, independientemente del tipo de actor que las cometa. En palabras de Carlo Carvajal:

“Además de confirmar la obligación de los Estados de reparar sus propias violaciones al derecho internacional, la citada Resolución especifica que otras entidades responsables —ya sean personas físicas o jurídicas— deberán “conceder reparación a la víctima o indemnizar al Estado si éste hubiera ya dado reparación a la víctima” (párrafo 15). Si bien no es claro que esta norma se haya cristalizado en una costumbre internacional que exija a los actores no estatales reparar a sus víctimas, el derecho de éstas a recibir reparaciones parece permanecer intacto. Se puede asumir entonces que **este derecho está salvaguardado vis-à-vis actores no estatales en algunos instrumentos internacionales**; por ejemplo, el Estatuto de Roma, por el que la Corte Penal Internacional (CPI) puede investigar y enjuiciar a actores no estatales en ciertas circunstancias, faculta a la Corte a ordenar reparaciones.”⁶ (énfasis añadido)

⁶ Ver, Carvajal Aguilar, Carlo, *La Jurisdicción Civil Universal...* pág. 91

Como lo menciona ese autor, en este punto es relevante citar los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos del Consejo de Derechos Humanos. El principio número 25 ahí enlistado establece que “[c]omo parte de su deber de protección contra las violaciones de derechos humanos relacionadas con actividades empresariales, los Estados deben tomar medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo que correspondan, que cuando se produzcan ese tipo de abusos en su territorio y/o jurisdicción los afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces.”⁷

El contenido de dichos principios es fundamental para responder la pregunta sometida a consideración de la CoIDH, pues contienen normas aplicables tanto a las empresas armamentísticas como a los propios Estados para prevenir y reparar violaciones de derechos humanos cometidas por actores no estatales. Bajo el principio 25, el instrumento aclara que, por “mecanismos de reparación eficaces” se refiere a cualquier proceso de naturaleza estatal o no estatal, judicial o extrajudicial, que esté disponible para que las víctimas interpongan recursos a fin de acceder a una reparación por las violaciones de derechos humanos sufridas en el contexto de actividades empresariales.⁸ Ello incluiría lo relacionado con la actividad de las empresas armamentísticas, cuyo costo humano puede verse documentado a lo largo del presente memorial.

Al referirse a los mecanismos del Estado para que las víctimas accedan a reparaciones por violaciones de derechos humanos cometidas por empresas, los principios aclaran que, mientras algunos están disponibles para que las víctimas intervengan de manera directa en la búsqueda de reparación, otros sólo funcionan mediante intermediarios. Como ejemplo de ellos, se enlistan los establecidos por instituciones nacionales de derechos humanos, los tribunales laborales, y los tribunales de justicia en general. Estos últimos incluirían tanto las acciones penales como las civiles y, para éstas últimas, se vuelve relevante abordar el concepto de jurisdicción civil universal.⁹ Esta figura, que se analiza a continuación, representa una oportunidad única para que las víctimas de violaciones graves de derechos humanos cometidas por actores no estatales en el exterior, puedan acceder a mecanismos de reparación y, así, ejercer su derecho a interponer recursos y obtener reparaciones. Todo ello, en cumplimiento del derecho a la protección judicial reconocido en el artículo 25 de la CADH.

B. La jurisdicción civil universal

A nivel general, la jurisdicción universal es un principio por el que los tribunales de un Estado pueden conocer de ciertos casos con independencia de que exista o no un vínculo entre ese Estado y las partes o las conductas involucradas en el caso.¹⁰ Ello permite que, en casos en los que sea complicado o incluso imposible que los jueces de un Estado con suficientes vínculos para conocer un caso lo acepten y resuelvan en favor de las víctimas, ciertas violaciones de derecho internacional puedan ser reparadas en los tribunales de otro Estado.

⁷ [Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos](#): Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”, 2011, párr. 25

⁸ *Ibidem*, pág. 34

⁹ *Idem*.

¹⁰ Donovan, Donald Francis, “*Universal Civil Jurisdiction - The Next Frontier? [Introductory Remarks]*”, Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), Cambridge University Press, 2005, p. 117

Este principio es mayormente conocido por la práctica que los tribunales de ciertos Estados tienen al aplicarlo en su modalidad *penal*, es decir, al basar su jurisdicción en la naturaleza atroz de ciertos crímenes independientemente de que existan o no otros vínculos tradicionalmente requeridos entre el Estado del foro y el caso concreto (como el principio de territorialidad, personalidad pasiva, activa y la doctrina de los efectos).¹¹ Es con base en este tipo de jurisdicción que distintos tribunales han llevado a la justicia, a nivel nacional, a los perpetradores de los crímenes más graves que aquejan a la comunidad internacional en su conjunto. Uno de los ejemplos más emblemáticos de la aplicación de este principio es el caso *Pinochet*, en el que la Audiencia Nacional española formuló una acusación contra el dictador chileno por los delitos de genocidio, terrorismo y tortura, con base en la legislación interna de España que permitía el ejercicio de dicha jurisdicción para investigar y enjuiciar ciertos delitos.¹²

A pesar de que, en su mayoría, el principio de universalidad ha sido aplicado en su modalidad de jurisdicción penal universal, su contraparte *civil* es posible y se ha desarrollado en las últimas décadas. Por medio de la jurisdicción civil universal, los tribunales de los Estados pueden conocer recursos civiles o de responsabilidad civil (*tort law*, en inglés) cuando, independientemente de la existencia de un vínculo entre el Estado y el caso particular, dichos recursos se derivan de violaciones graves al derecho internacional.¹³ Así, el ejercicio de este tipo de jurisdicción asegura que el derecho de las víctimas a interponer recursos y obtener reparaciones, analizado en el apartado anterior, pueda hacerse efectivo y se evite una denegación de justicia.

Como en el caso de la jurisdicción penal universal, los Estados pueden contemplar en su legislación que sus tribunales civiles tengan competencia para conocer asuntos bajo el principio de universalidad. Ahora, si bien pueden hacerlo de forma absoluta (es decir, contemplar que sus tribunales puedan ejercer su jurisdicción civil universal sin requerir vínculo alguno entre el Estado y el caso concreto), existen otras bases de jurisdicción que buscan colmar vacíos que impiden a las víctimas interponer recursos y obtener reparaciones.¹⁴

Así, mediante el llamado *foro de necesidad*, los tribunales civiles de un Estado pueden conocer casos de manera excepcional cuando se cumplen dos requisitos: que no existan procedimientos disponibles en otros foros; y que cierto grado de conexión exista entre el caso concreto y el Estado del foro.¹⁵ Las *Directrices de Sofía sobre las mejores prácticas para la litigación civil internacional por violaciones de derechos humanos*, proponen un buen ejemplo de cómo los Estados podrían adoptar este tipo de jurisdicción en sus sistemas jurídicos:

2.3. Foro de necesidad

(1) Los tribunales de cualquier Estado con suficiente conexión con la controversia tendrán jurisdicción para evitar una denegación de justicia.

¹¹ Ver, Carvajal Aguilar, Carlo, *La Jurisdicción Civil Universal...* pág. 100

¹² Márquez Carrasco, Carmen y Martín Martínez, Magdalena, [El Principio De Jurisdicción Universal En El Ordenamiento Jurídico Español: Pasado, Presente Y Futuro](#), Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XI, 2011, pp. 251-303

¹³ Ver, Donovan, Donald Francis, “*Universal Civil Jurisdiction...*” pág. 156

¹⁴ Ver, Carvajal Aguilar, Carlo, *La Jurisdicción Civil Universal...* pág. 104

¹⁵ Ver, *Ibidem*, pág. 108

- (2) Una denegación de justicia en el sentido del párrafo (1) ocurre si el tribunal concluye, tras oír a todas las partes interesadas y tomar en cuenta fuentes públicas y confiables de información, que:
- Ningún otro tribunal está disponible; o
 - No se puede esperar razonablemente que el reclamante acceda a otro tribunal.
- (3) Una conexión suficiente en el sentido del párrafo 2.3(1) consiste en particular en:
- La presencia del reclamante;
 - La nacionalidad del reclamante o del demandado;
 - La presencia de activos del demandado;
 - Alguna actividad del demandado; o
 - Un recurso civil basado en un acto que dé lugar a procedimientos penales en un tribunal que conozca de esos procedimientos, en la medida en la que ese tribunal tenga jurisdicción en su propio derecho para conocer de procedimientos civiles.¹⁶

Como lo establece la Directriz 1.1 de las citadas *Directrices de Sofía*, dichas disposiciones fueron creadas para “aplicar a recursos civiles contra corporaciones, individuos y otros actores no estatales, derivadas o interpuestas para reparar conductas que constituyen una violación de los derechos humanos”.¹⁷ Es así que **las víctimas podrían ejercer su derecho a interponer recursos con base en la jurisdicción civil universal o el foro de necesidad y obtener reparaciones de empresas que, como las armamentísticas, tienen algún grado de responsabilidad en la comisión de las violaciones de derechos humanos** a las que son sometidas.

Así, **ya sea mediante una forma absoluta de jurisdicción civil universal, el foro de necesidad o algún otro tipo de base de jurisdicción disponible para ello** (por ejemplo, el llamado *foro universal de subsidiariedad*), **las víctimas de violaciones graves de derechos humanos cometidas por actores no estatales, como lo pueden ser las empresas armamentísticas, tienen la posibilidad jurídica de interponer recursos y obtener reparaciones por la naturaleza de dichas violaciones.** Para Carlo Carvajal:

“La posibilidad de que las víctimas de estos actores puedan presentar reclamaciones para obtener reparaciones derivadas de esas violaciones es una vía poco explorada, pero que podría contribuir a cerrar brechas de impunidad creadas por el sistema de responsabilidad internacional del Estado. Además de contribuir a prevenir una denegación de justicia, esta posibilidad tiene sentido desde el punto de vista del derecho internacional, en tanto que brinda a las víctimas un foro para hacer valer algunas de sus normas —como lo es el derecho a obtener reparaciones— cuando los mecanismos internacionales no están disponibles. Por estas razones, siempre que se cumpla con los requisitos planteados, los tribunales nacionales deberían ejercer su jurisdicción bajo el foro de necesidad, con el fin de conocer recursos presentados por

¹⁶ LA, ‘Sofía Guidelines on Best Practices for International Civil Litigation for Human Rights Violations’, Resolución No. 2/2012 (2012) 3 (Traducción en Carvajal Aguilar, Carlo, *La Jurisdicción Civil Universal...*)

¹⁷ *Ibidem*, Directriz 1.1.

víctimas de violaciones graves al derecho internacional, incluso cuando éstas hayan sido cometidas por actores no estatales.”¹⁸

III. EFECTOS DE LA VIOLENCIA ARMADA: ASESINATOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO

Si bien existen múltiples efectos de las actividades de empresas armamentísticas y la consecuente violencia armada en México en materia de derechos humanos (incluyendo violaciones graves de derechos humanos como son la tortura, la desaparición forzada, ejecuciones arbitrarias, etc.), esta sección se centra en dos fenómenos concretos que reflejan el costo humano y social de las armas, a saber, la crisis de asesinatos que vive México y el desplazamiento interno forzado que sufre parte de su población.

A. *Asesinatos*

La violencia armada que vive el país se refleja en las alarmantes cifras de asesinatos cometidos tanto por agentes del Estado como por privados al amparo de la impunidad. Dichos asesinatos son en su mayoría perpetrados con armas de fuego, lo cual obliga a incorporar diversos actores en el análisis de esta problemática, incluyendo a las empresas que producen y exportan armas a México, los agentes estatales que reciben dichas armas y, en ocasiones, las transfieren a terceros o hacen mal uso de ellas, y a los grupos del crimen organizado. A continuación se presentan datos oficiales recientes para ilustrar la gravedad del problema de asesinatos en México.

Los datos fueron obtenidos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) encargado de establecer e implementar estrategias y directrices relativas al cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mediante la generación de iniciativas, políticas públicas, consensos, normas, mecanismos y metodologías de evaluación de resultados, así como a través del seguimiento a los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, con el fin de ser eje de coordinación entre las instancias federales, estatales y municipales.¹⁹

Dicha institución reporta que, **de 2015 a 2022, se han cometido en México:**

164,859 homicidios con armas de fuego, de los cuales se registran 14,626 víctimas mujeres, así como 148,859 víctimas hombres (el resto se registran como de sexo no identificado); asimismo se identifican 5,708 niños, niñas o adolescentes.

1,504 feminicidios con armas de fuego, que representan el 22.5% de todos los cometidos en el país. De ellos, 91 víctimas son niñas o adolescentes.²⁰

¹⁸ Ver, Carvajal Aguilar, Carlo, *La Jurisdicción Civil Universal...* pág. 109

¹⁹ SEGOB [DOF - Diario Oficial de la Federación](#), Manual De Organización General Del Secretariado Ejecutivo Del Sistema Nacional De Seguridad Pública, 22 de septiembre de 2017

²⁰ SESNSP <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-81638?idiom=es> Víctimas, incidencia delictiva del fuero común, metodología anterior. Actualizado a febrero de 2023

Es importante aclarar que esta violencia ha mostrado un aumento exponencial, destacando el 2006 como el año en que la violencia se disparó una vez que el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa declara la llamada “guerra contra el narcotráfico” que buscaba “aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas, la desarticulación de organizaciones criminales, atendiendo a la naturaleza económica de sus actividades, mediante la destrucción de los elementos que les permiten generar riquezas ilícitas y afianzarse en el territorio mexicano, así como el establecimiento de una colaboración intensa entre los órdenes de gobierno para dar origen al Sistema Nacional de Seguridad Pública, una instancia articuladora y unificadora de todas las autoridades, del gobierno federal, de estados y municipios, en su esfuerzo conjunto para combatir la criminalidad.”²¹

Otro fenómeno que incide en el aumento de la violencia, específicamente los asesinatos con arma de fuego, es el fin del llamado “Public Safety and Recreational Firearms Use Protection Act”, la cual entró en vigencia en 1994 por impulso del presidente Bill Clinton, y llegó a su fin en 2004, cuando el presidente George Bush no extendió la vigencia del acuerdo. Dicha ley buscaba prohibir la fabricación, transferencia o posesión de un arma de asalto semiautomática, más de una docena de armas de fuego específicas y determinadas características de las armas, así como prohibir la “transferencia o posesión” de dispositivos de munición de gran capacidad que transporten más de 10 balas.²² Sin embargo, diversos actores señalaron que dicha ley era inefectiva²³, pues no sólo dejaba lagunas legales para vendedores a gran escala que se encontraban activos previo a la autorización de la ley, sino que también dejaba una gran cantidad de armas en la legalidad. Entretanto, el presidente Bush decidió no continuar con la prohibición.

La cercanía entre Estados Unidos y México, así como la interconexión comercial y social entre ambos países hacen que la realidad de un país inevitablemente incida en la del otro. El tráfico de armas no es la excepción, pues el gran flujo de armas que llega a nuestro país a manos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), que es el intermediario en la compraventa, es en gran medida responsabilidad del mercado estadounidense. Ello se ve reflejado en las siguientes cifras:

En 2020, Estados Unidos exportó el 80% de las armas pequeñas que llegan a México.²⁴

Las armas de fuego de origen estadounidense también constituyen, al menos, el 70% de las armas ilícitas recuperadas.²⁵

²¹ El Economista [Estrategia de seguridad de Calderón dio prioridad a la “guerra” contra el narco](#) 28 de julio de 2018

²² Keneally, Meghan. [Understanding the 1994 assault weapons ban and why it ended](#). ABC News. Septiembre 13, 2019.

²³ *Idem*

²⁴ Estados Unidos exportó 65,953 armas del total de 82,515 armas pequeñas exportadas de todos los países a México, según el informe de México para 2020 bajo el Tratado del Comercio de Armas. Casi 89% de las armas pequeñas importadas por México en 2020 (y 96% de las armas pequeñas importadas de EUA) fueron destinadas para uso policial o militar. Ver: [Informe anual 2020 sobre las exportaciones y las importaciones de armas convencionales, según el artículo 13\(3\) del Tratado sobre el comercio de armas](#). Tratado del Comercio de Armas. 19 de mayo de 2021.

²⁵ Estados Unidos. Departamento de Justicia. Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas y Explosivos. [Mexico: Data: Source: Firearms Tracing System January 1, 2014 – December 31, 2019](#). U.S. Department of Justice.

Por ello, el fin de la prohibición de armas de asalto, y cualquier transformación en el mercado de armas de Estados Unidos, su falta de regulaciones y transparencia inciden directamente en la violencia en México, ya que el crimen organizado accede a ellas con mayor facilidad, desembocando en la actual ola de violencia, incluyendo los altos números de homicidios, violaciones de derechos humanos y enfrentamientos armados.²⁶

B. Desplazamiento interno forzado

Desde 2014, en la CMDPDH hemos documentado la situación de desplazamiento interno causado por violencia en México a través de diversos estudios de carácter cualitativo y cuantitativo, en particular el monitoreo permanente de la información reportada en prensa. Este trabajo ha permitido la construcción de un panorama sobre el fenómeno a nivel nacional, incluyendo datos y análisis sobre las dinámicas y factores que provocan los desplazamientos, sus detonantes, las formas de violencia utilizadas, los impactos asociados al desplazamiento, la dispersión territorial del fenómeno, la cantidad y los perfiles de las personas afectadas, entre otros elementos. La información producida por la CMDPDH en materia de desplazamiento interno ha posicionado a la organización como referencia en el tema, y ha sido retomada por personas funcionarias públicas, legisladoras, periodistas, académicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. En particular, los datos de la CMDPDH integran anualmente el Informe Global sobre Desplazamiento Interno del *Internal Displacement Monitoring Centre*.

A partir de nuestro monitoreo, estimamos que, hasta diciembre de 2022 había al menos 386,197 personas desplazadas internas en México por causas de violencia, principalmente por hechos relacionados con la actuación de grupos del crimen organizado y con conflictos intra o intercomunitarios, respectivamente. Durante 2022, identificamos 25 eventos de desplazamiento interno por violencia, y se tuvieron que desplazar al menos 9,602 personas en seis estados de México. De estas, 9,171 personas fueron desplazadas por la actuación de grupos armados organizados. En el primer semestre de 2023, documentamos 26 eventos de desplazamiento por violencia, los cuales desplazaron a más de 7,700 personas en ocho estados. Considerando la información que documentamos en los años anteriores, hemos identificado eventos de desplazamiento por violencia en más de la mitad de los estados de la República.²⁷

La presencia de personas armadas y el uso de armas, ya sea en enfrentamientos, incursiones armadas, ataques y hostigamientos hacia la población civil, son una constante en los eventos de desplazamiento interno que documentamos. En 2022, las incursiones y enfrentamientos armados fueron el detonante o motivo principal de 15 de los 25 eventos de desplazamiento documentados, lo que representa un 60% del total. Además, en 23 de los 25 episodios (92%) se registró el uso de armas o presencia de personas armadas. Finalmente, en 7 de los eventos de desplazamiento documentados en 2022 se registraron asesinatos relacionados con los hechos de violencia que generaron el desplazamiento.

²⁶ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Armas Invisibles, Dolor Permanente: La necesidad urgente para transparentar el comercio de armas en Estados Unidos y México* | CMDPDH Diciembre 2022

²⁷ Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

La situación observada en 2022 confirma las tendencias que habíamos observado en los años anteriores. Por ejemplo, entre 2017 y 2022 el porcentaje de eventos donde se registró el uso de armas y la presencia de personas armadas varió entre 67 y 92% cada año. De este modo, la violencia armada está muy relacionada con el desplazamiento por violencia en México, siendo un elemento estructurante y posibilitador de este fenómeno. Para dimensionar adecuadamente las consecuencias de esto, hay que tomar en cuenta que el desplazamiento forzado genera condiciones de vulnerabilidad adicionales y duraderas, las cuales impactan en varios aspectos de la vida de las personas y están asociadas con otras violaciones a los derechos humanos.

Finalmente, cabe destacar algunos datos resultantes de un análisis que realizamos sobre los impactos de la militarización en la violencia y los desplazamientos perpetrados contra comunidades indígenas.²⁸ 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 son evidentes. 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–, sino que también se observa un 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.²⁹ A la vez, en algunos casos, estos grupos cuentan con entrenamiento táctico de miembros activos y retirados de las Fuerzas Armadas del Estado.³⁰ 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.

IV. TRAZABILIDAD DE LAS ARMAS Y FALTA DE TRANSPARENCIA

La ausencia de un adecuado proceso de trazabilidad imposibilita la persecución penal de las personas responsables de traficar con armas de forma lícita e ilícita, ya que posiblemente no se cuente con la documentación e información de una arma durante todo su periodo de vida útil, es decir, por cuantas y cuales manos pasó, dónde y cómo se adquirió, etcétera.

En este sentido, el proceso de identificación de un arma (por tipo, marca, modelo, número de serie) así como la cooperación de las empresas armamentísticas responsables de la producción y venta de las mismas, resulta fundamental para establecer elementos para la trazabilidad de

²⁸ Ver CMDPDH, *aportaciones al Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas* para nutrir su Estudio sobre “el impacto de la militarización sobre los Pueblos Indígenas”, presentado durante el 54º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, 31 de enero de 2023

²⁹ 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.

³⁰ 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.

sus usos, tanto por autoridades o por grupos del crimen organizado. Sin embargo, **la opacidad y la falta de controles de usuario final impiden una adecuada investigación para la atribución de responsabilidades por los crímenes cometidos con armas.**

La industria armamentística y su lobby político se refleja en la legislación federal de los Estados Unidos, incluso sobre las armas de fuego que han sido compradas, traficadas o utilizadas ilegalmente en delitos, caracterizadas principalmente por la secrecía. La *Enmienda Tiahrt* de 2004 prohíbe al gobierno federal mantener la información sobre compras y compradores de armas durante más de 24 horas después de que se haya realizado una verificación de antecedentes. La destrucción de estos registros, según el Center for American Progress, significa que **la policía federal estadounidense se ve privada de la oportunidad de reconocer patrones en las ventas de armas, aparentemente legales, que sugieren la compra y el tráfico de armas. La ley también prohíbe al gobierno federal crear un registro de armas de fuego en propiedad de civiles.**³¹

La prohibición en la *Enmienda Tiahrt* para divulgar información sobre armas provenientes de compras legales relacionadas con crímenes –y la interpretación que le de la Agencia– obstaculiza gravemente la investigación, el diseño de políticas públicas y la aplicación de las leyes de armas.

En este sentido, hemos impulsado la campaña “PazSinArmas”, un esfuerzo colectivo de organizaciones de la sociedad civil, actores sociales e instituciones académicas que busca, entre otras cosas, incidir en la problemática de armas que atraviesa México³². En el marco de esta campaña, presentamos un informe sobre transparencia y armas, una investigación realizada con el apoyo del Centro de Estudios Ecuménicos y Alto a las Armas de Estados Unidos a México³³. Este trabajo plantea la necesidad de mejorar el control de armas, en particular, a través de la transparencia y rendición de cuentas en cuanto al flujo legal e ilegal de armas entre México y Estados Unidos. **El principal hallazgo de la investigación es que la información oficial sobre armas de fuego se encuentra fragmentada, es insuficiente, e incluso, contradictoria.**

Por ejemplo, entre las principales omisiones se identificó que, entre 2008 y 2019, el Ejército mexicano se declaró como usuario final de al menos 147,000 armas de fuego importadas de Estados Unidos y destinadas a policías estatales. Ello resulta problemático pues, como muestra el caso de juicio en *Alemania vs Heckler & Koch* por la venta de rifles G36 al estado de Guerrero, hay algunas normativas que prohíben la venta de armas de fuego a zonas en conflicto donde se cometen violaciones graves de derechos humanos.

A nivel internacional, la decisión de las agencias estatales de no producir o compartir información crítica sobre transferencias de armas es un obstáculo, tanto para la transparencia, como para prevenir los daños y usos ilegales de las armas de fuego. Hasta

³¹ Stachelberg, W. Gerney, A y Parsons, C. *Blindfolded, and with One Hand Tied Behind the Back*. Center for American Progress. 2013. p. 4.

³² Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH). [Ante la violencia producida por armas de fuego, organizaciones y academia lanzan campaña #PazSinArmas](#). Comunicados de Prensa.

³³ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), Centro de Estudios Ecuménicos (CEE) y Stop US Arms. [Armas Invisibles Dolor Permanente. La necesidad urgente para transparentar el comercio de armas en Estados Unidos y México | CMDPDH](#) CMDPDH. Publicaciones. Disponible en:

marzo de 2020, todos los importadores extranjeros de armas de los Estados Unidos tenían que proporcionar un certificado de usuario final a la empresa exportadora, para presentarlo al Departamento de Estado de ese país, que determinaba si otorgaba la licencia. Además, desde marzo de 2020, las exportaciones de armas desde los Estados Unidos, excluidas las armas de fuego totalmente automáticas, son supervisadas por el Departamento de Comercio, que tiene menos procedimientos de control de uso final que el Departamento de Estado.

La gran mayoría de las armas de fuego estadounidenses exportadas a México en 2020 fueron destinadas a las Fuerzas Armadas (en total el 96 por ciento). Sin embargo los recibos obtenidos, muestran que, entre 2006 y 2018, la SEDENA vendió armas exportadas por los Estados Unidos a policías en Tamaulipas, Guerrero, Chihuahua y otros estados con registros documentados de violencia y corrupción.³⁴

La falta de transparencia entre los dos Estados, respecto al destino de las armas de fuego letales y sus usuarios finales, restringe información al público en general y además, oculta elementos de los socios comerciales. Esa información es fundamental para determinar si una transferencia de armas contribuirá a la violencia, es contraria a los propósitos de la transferencia de armas, o incluso, vulnera leyes y políticas del país exportador.

La Agencia estadounidense de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos publica el Informe Anual de Fabricación y Exportación de Armas de Fuego (AFMER), que contiene el número de armas de fuego exportadas a otras naciones, desagregadas por empresa y tipo de arma de fuego (rifle, escopeta, pistola, revólver, y diversas)³⁵. La Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos también publica datos mensuales sobre las exportaciones de armas de fuego de los Estados Unidos, basados en documentos de aduanas que muestran el país de destino, así como los tipos de armas de fuego³⁶.

En 2019, según el AFMER, las empresas estadounidenses exportaron 315,482 armas de fuego, principalmente rifles y pistolas³⁷. Sin embargo, la Comisión de Comercio Internacional informó que Estados Unidos exportó 570,849 armas de fuego ese año, excluidas las armas militares, casi el doble del número registrado por la Agencia³⁸. Desde 2002 hasta 2019, la Agencia informó un total de 4,3 millones de exportaciones de armas de fuego, mientras que los registros de la Comisión de Comercio Internacional muestran más de 8,3 millones de armas de fuego exportadas.³⁹

Las discrepancias entre los informes de la Agencia y los datos de aduanas registrados por la Comisión de Comercio Internacional, son constantes durante casi dos décadas. Lo único que queda claro es que la información reportada no genera suficiente confianza sobre el destino de armas exportadas y comercializadas, ni sobre armas ilícitas aseguradas y las reportadas como extraviadas o robadas, ni mucho menos sobre sus usuarios finales. Resultando necesario que

³⁴ Ibidem. pag. 16

³⁵ AFMER. Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms, Firearms Commerce Report in the United States, Data & Statistics Disponible en: <https://www.atf.gov/resource-center/data-statistics>

³⁶ USITC. Data Web. Disponible en: <https://dataweb.usitc.gov/>

³⁷ AFMER. Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms, Firearms Commerce Report in the United States, Data & Statistics.

³⁸ USITC. Data Web. Disponible en: <https://dataweb.usitc.gov/>

³⁹ USITC. Data Web. Y, AFMER. Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms, Firearms Commerce Report in the United States, Data & Statistics

se definan los niveles de responsabilidad entre los Estados y las empresas productoras y comercializadoras de las mismas.

La transparencia en la información y las investigaciones se vuelven herramientas de suma importancia para la rendición de cuentas, las políticas de prevención, la identificación de los máximos responsables de cometer violaciones graves a derechos y perpetuar la violencia. **Mecanismos más efectivos de control de armas, así como la transparencia y la calidad de la información son cruciales para generar políticas públicas que impidan su uso arbitrario o desvío.**

Sabemos que se está elaborando, desde el Ejecutivo Federal, una nueva Ley de Armas de Fuego. La actual Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos data de hace casi 50 años (1972), y es urgente su actualización con una nueva ley que contemple, entre muchas otras cosas, la transparencia en la información sobre armas y mecanismos para su trazabilidad. Es necesario establecer un registro integral a cargo de funcionarios civiles, que concentre la mayor cantidad de información posible sobre armas de fuego en México. El Congreso debe establecer un Registro Único Nacional de Armas a cargo de una autoridad civil, con supervisión del congreso y de la ciudadanía. Por ello, el Estado mexicano debe abrir públicamente la propuesta de una nueva Ley de Armas y Municiones, para facilitar que la sociedad civil tenga plena incidencia en la formulación de la ley.

V. RENDICIÓN DE CUENTAS E IMPUNIDAD

En América Latina enfrentamos una crisis generalizada de graves violaciones a derechos humanos y corrupción, que se ve acompañada de la falta de rendición de cuentas e impunidad sistemática para los autores materiales e intelectuales de éstas.

La posibilidad de imputar a aquellos individuos que se encuentran ubicados en posiciones (de poder) jerárquicas al frente de una unidad o varias, y que han sido perpetradoras de múltiples atrocidades, o bien de empresas y particulares que se encuentran sistemáticamente vinculados al ejercicio de la violencia armada, es sumamente relevante en cualquier esfuerzo para enfrentar la impunidad histórica y endémica dentro de los sistemas de seguridad e impartición de justicia de la región.

La impunidad representa una forma de injusticia social cuyas consecuencias afectan el desempeño de las instituciones públicas, la calidad en la dotación de bienes públicos y el disfrute de derechos, que tiene además impacto en el ámbito jurídico, político, económico y social, al igual que en la vida privada de las personas.⁴⁰

Con arreglo al análisis propuesto por el Índice Global de Impunidad México (IGI) 2022 de la Universidad de las Américas Puebla⁴¹, se tiene que hacer hincapié en la condición del

⁴⁰ Le Clercq, J.A. *¿Tiene sentido medir la impunidad? Comparando el diseño de índices y estudios sobre impunidad aplicados al caso mexicano*, En Alda, S., Rodríguez, G., Sampó, C. (2020). La seguridad en el marco del Estado de derecho. México, UDLAP.

⁴¹ Le Clercq Ortega, Juan Antonio; Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo y Chàidez Montenegro, Azucena. *Estructura y función de la impunidad en México. IGI - MEX Índice Global de Impunidad México 2022*. Universidad de las Américas Puebla.

fenómeno, tanto de hecho como de derecho, que da lugar a la existencia de una cadena de impunidad. Esta “cadena” refiere que existe un desarrollo correlacionado durante todo el proceso de justicia, es decir, desde que un delito se consuma hasta el momento de la atribución de responsabilidades y sanciones.

La opacidad y la impunidad en esta cadena dañan el principio de justicia, generando desconfianza en el actuar gubernamental y privado. **En la medida en que la rendición de cuentas es objeto de inobservancia deliberada por parte de los actores del poder, la corrupción y la impunidad se fortalecen hasta provocar daños públicos que lesionan a la sociedad y la imagen de las instituciones, acentuando el quebrantamiento de la confianza en las autoridades constituidas y ocasionado daño al patrimonio de los estados.**⁴²

De acuerdo con el IGI 2020⁴³ México se encontraba entre los principales países con los niveles más altos de impunidad –ubicado en el top 10–, con un índice de 49.67, que representa 10 puntos más frente al promedio global (39.9). A pesar de que en el análisis de 2022⁴⁴ México ganó algunos lugares respecto a otros países, aún presenta un índice alto (casi idéntico) del 49.57.

Desde el momento en que la rendición de cuentas pierde eficacia, el ejercicio del poder se deteriora, dado que no se cumple una de las premisas que la caracterizan: el ejercicio del poder con responsabilidad ante terceros, es decir, ante los ciudadanos y sus representantes. La rendición de cuentas es una válvula de seguridad para desestimular la corrupción y la impunidad, en la medida que la responsabilidad se acredita con oportunidad. La impunidad gana terreno cuando la rendición de cuentas se hace a un lado para dar vida al ejercicio irresponsable del poder.⁴⁵

La impunidad es la consecuencia de la falta de investigación y castigo de quienes cometen delitos y violaciones a derechos humanos. En este sentido, la rendición de cuentas y la atribución de responsabilidades a todos los actores involucrados en la violencia armada, tanto estatales como no estatales, se vuelve un elemento fundamental para conseguir procesos de justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición para las personas sobrevivientes, víctimas y sus familiares.

Para combatir la grave crisis de impunidad que enfrenta nuestro país se requiere la adopción de una serie de medidas que fortalezcan las instituciones para que investiguen correctamente los delitos relacionados con violaciones sistemáticas y generalizadas de derechos humanos cometidas en el contexto de la política de seguridad vigente, sobretudo aquellas que son perpetradas con armas de fuego, así como los de corrupción. Con ello, se podrán llevar ante la justicia a las personas responsables de cometerlos, los actores sistemáticamente vinculados a éstas, así como a los superiores que ordenaron, participaron o permitieron que se cometieran esos crímenes.

⁴² Uvalle Berrones, Ricardo. *La tensión entre la corrupción y la rendición de cuentas. Valoración del gobierno de tres entidades federativas en México*. Estudios Políticos, novena época, núm. 44 (mayo-agosto, 2018). Pag. 95

⁴³ Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo. *Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad 2020 (IGI-2020)*. Casede, agosto de 2020.

⁴⁴ Le Clercq Ortega, Juan Antonio; Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo y Chàidez Montenegro, *Azucena. Estructura y función de la impunidad en México. IGI - MEX Índice Global de Impunidad México 2022*. Universidad de las Américas Puebla.

⁴⁵ *Ibidem*. Uvalle Berrones, Ricardo. Pag. 94

Una política efectiva para disminuir la violencia armada tiene implicaciones directas en la vida de la población desde diferentes experiencias, por lo cual, los estados deben garantizar las normas y leyes sobre el uso, importación y exportación de armas. Del mismo modo, se **deberían generar registros completos, detallados y transparentes, sobre el proceso de importación, fabricación en el país y distribución hasta los usuarios finales de las armas, sus componentes y municiones.**

La rendición de cuentas y la transparencia son parte de la solución a la violencia armada y sus impactos, ya que al develar el estado real de la problemática o al ofrecer elementos suficientes para la trazabilidad de las armas y sus usos, otorga información acerca de los factores que la originan y las líneas de atención que debe tener toda acción gubernamental.

Una de las consecuencias más graves y dolorosas de la violencia armada respaldada por la política de seguridad de combate frontal al crimen organizado es la invisibilización de las cientos de miles de víctimas directas e indirectas de estas armas, así como la indolencia ante las secuelas sociales que dejan en las comunidades y en la sociedad mexicana como un todo, al someterla de manera permanente a los altos niveles de violencia e impunidad que marcan la vida y trayectoria de las personas de diversas maneras. Las instituciones no se interesan en recabar los datos mínimos necesarios para llevar a cabo un diagnóstico certero que permita revertir las actuales condiciones de inseguridad y de violaciones a derechos humanos.⁴⁶

VI. LOS EFECTOS GENERALES DE LA VIOLENCIA ARMADA EN LA SITUACIÓN DE MÉXICO: MILITARIZACIÓN Y CONFLICTO ARMADO INTERNO

A. Orígenes y auge de la militarización de la seguridad pública en México

México no había vivido niveles tan altos de violencia armada y violaciones graves a los derechos humanos como hasta que, en diciembre de 2006, se decidió utilizar a las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública. **Lejos de erradicar la violencia, esta estrategia ha incrementado la tasa de homicidios cometidos con armas de fuego a nivel nacional y ha facilitado la comisión de crímenes atroces por parte de los propios militares, autoridades civiles y miembros del crimen organizado (en ocasiones actuando en colusión).**⁴⁷ En particular, elementos de las Fuerzas Armadas y miembros del crimen organizado han cometido actos de desaparición forzada y ejecuciones arbitrarias con armas de fuego.⁴⁸

El crítico incremento de la militarización en el país ha dejado en estado de vulnerabilidad a sectores de la población que eran y continúan siendo azotados por la violencia armada. La

⁴⁶ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH): *Entre la Brutalidad y la Impunidad. Los crímenes atroces cometidos al amparo de la estrategia de seguridad militarizada (2006-2018)*, Octubre 2020. Pag 70.

⁴⁷ En este sentido, puede consultarse: *De la estrategia de seguridad a los crímenes de lesa humanidad en México* (informes presentados a la Corte Penal Internacional), CMDPDH (2019).

⁴⁸ *Ibid.*

crisis de derechos humanos en México continúa, en un clima de corrupción e impunidad. Entre estos sectores se encuentran niños, niñas y adolescentes, mujeres, pueblos indígenas, personas desplazadas internas, migrantes, personas con discapacidad y personas con necesidades de protección internacional.

A pesar de la narrativa oficial, **el gobierno en turno ha replicado las peores prácticas del pasado al implementar una estrategia de seguridad que profundiza la militarización en México y con ello la violencia armada**: mediante la creación y el despliegue de la Guardia Nacional, cuyos mandos e integrantes son militares, se ha perpetuado una estrategia que, además de inefectiva, es causa estructural del incremento en la violencia armada y las violaciones de derechos humanos. Todo esto ha ocurrido en un contexto en que la llamada “guerra contra las drogas” ha fallado en su propósito, el tráfico de drogas no ha disminuido, el crimen organizado ha diversificado el mercado criminal, incluyendo el de armas, y sus miembros han llegado a ocupar cargos políticos. Desde el inicio de la actual administración en 2018, la militarización de la seguridad pública y de otros sectores de la vida civil⁴⁹ del país se ha consolidado. Lo anterior se deriva de una serie de cambios normativos impulsados por el gobierno, los cuales han dotado de un renovado protagonismo a las fuerzas castrenses en diversos aspectos de la vida pública,⁵⁰ lo que ha provocado una profunda crisis de violencia y violaciones graves de derechos humanos en México.⁵¹

i. La militarización consolidada mediante la Guardia Nacional

La reforma constitucional que creó la Guardia Nacional en marzo de 2019⁵² facultó al presidente de la República a disponer de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública hasta el 26 de marzo de 2024; únicamente de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. En este sentido, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “[l]as instituciones de seguridad pública, serán de carácter civil, disciplinado y profesional” y que la Guardia Nacional “estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública”,⁵³ es decir, a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Sin embargo, lejos de impulsar políticas que promuevan el regreso gradual de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles y así cumplir con lo dispuesto en la Constitución, en mayo de 2020 el presidente emitió el “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada,

⁴⁹ 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

⁵⁰ 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.

⁵¹ En este sentido, puede consultarse: *De la estrategia de seguridad a los crímenes de lesa humanidad en México* (informes presentados a la Corte Penal Internacional), CMDPDH (2019).

⁵² Diario Oficial de la Federación. *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*, 26 de marzo de 2019.

⁵³ CPEUM. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma 18 de noviembre de 2022.

subordinada y complementaria”,⁵⁴ que no garantiza los requisitos establecidos en la Constitución e ignora las obligaciones internacionales de México.⁵⁵

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 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. Estas reformas fueron aprobadas en contravención al citado artículo 21 de la Constitución mexicana, situando a la Guardia Nacional –una corporación formalmente civil pero materialmente militar– bajo el control administrativo y operativo de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), vulnerando así el supuesto carácter civil de esta institución.⁵⁶

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 otorgaron a la Guardia Nacional en materia de investigación e inteligencia.⁵⁷ Aunado a ello, apoyaron 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 castrenses.⁵⁸ 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– recursos⁵⁹ y tareas tradicionalmente confiadas a las autoridades civiles.⁶⁰

Si bien el pasado 18 de abril de 2023, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inválida la reforma del Congreso que transfería al Ejército el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional,⁶¹ es preocupante que el presidente insista en la supuesta necesidad de adscribir la Guardia Nacional a la SEDENA. En este sentido, el 19 de abril de 2023, el mandatario anunció que, durante el último mes de su sexenio en 2024, enviará al Congreso una nueva iniciativa de reforma, de carácter preferente, para consumir la readscripción. Asimismo, el presidente ha añadido que los elementos de la Guardia Nacional

⁵⁴ DOF, *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, 11 de mayo de 2020.

⁵⁵ Nos referimos a las obligaciones establecidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Alvarado Espinoza y otros (Fondo, Reparaciones y Costas) (Alvarado Espinoza y otros, la Corte Interamericana de Derechos Humanos 28 de noviembre de 2018)*.

⁵⁶ DOF, *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 de septiembre de 2022.

⁵⁷ Ver [reforma](#) al artículo 21 VII de la Ley de la Guardia Nacional.

⁵⁸ *Ibid* artículo 57. Ver 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.

⁵⁹ México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), *El Negocio de la Militarización en México*. Septiembre de 2022.

⁶⁰ CMDPDH, *La Guerra interiorizada: de los crímenes internacionales a la vida pública de México (2006-2021)*. Enero de 2023.

⁶¹ El País, *La Suprema Corte tumba la reforma que transfiere al Ejército el control de la Guardia Nacional*, 18 de abril de 2023.

seguirán recibiendo instrucción del Ejército y la Marina, pues, dijo, la sentencia del Supremo lo permite.⁶²

ii. La extensión de la presencia de las Fuerzas Armadas y su renovado protagonismo

Otro suceso 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 la reforma al artículo 5° 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. Ello, supuestamente “en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial” y solo de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.⁶³ Preocupa 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.

Finalmente, no sólo estamos ante un proceso de militarización de la seguridad pública, sino ante la ampliación, durante este gobierno, de las actividades de las Fuerzas Armadas en otras tareas civiles, que suman ya más de 240,⁶⁴ entre ellas, la construcción de infraestructura pública, la gestión de programas sociales, administración de puertos y aduanas, y tareas de política migratoria.⁶⁵ Incluso recientemente se aseguró un espacio al Ejército en la junta de gobierno de la entidad nacional que conduce la política en materia de humanidades, ciencias, tecnología e innovación. El traspaso de funciones civiles a las instituciones castrenses implica un aumento de recursos exponencial que también es permitido por otros mecanismos, y que se ejerce de manera opaca. Las Fuerzas Armadas han centralizado recursos públicos a partir de modificaciones presupuestarias, transferencia de funciones, adjudicaciones directas y fideicomisos públicos sin obligación de transparentar y rendir cuentas. Para dimensionar este problema, sólo el presupuesto ejercido por la SEDENA ha aumentado un 163% entre 2006 y 2021.⁶⁶ Aunado a lo anterior, entre 2017 y 2021, la SEDENA sobreejerció \$66 mil 848 millones de pesos y la SEMAR \$20 mil 859 millones de pesos.⁶⁷ El fortalecimiento económico y político que hoy se les está entregando, les permite cabildar por sus intereses y oponerse a decisiones de autoridades democráticamente electas.

Si bien el gobierno del Presidente 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

⁶² El País. *López Obrador intentará en 2024 una nueva reforma para transferir la Guardia Nacional al Ejército*, 19 de abril de 2023.

⁶³ 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*, 26 de marzo de 2019.

⁶⁴ El Economista, *Documentan el traslado a militares de 246 tareas civiles*, 21 de octubre de 2021.

⁶⁵ 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).

⁶⁶ México Unido Contra la Delincuencia. *El negocio de la militarización*. 2022.

⁶⁷ *Ibid.* En pesos de 2020.

de esa estrategia continuada se mantiene, y en el período de 2018 a 2022 se ha verificado en México la sistematicidad de la tortura, una crisis de desapariciones sin precedentes, desplazamientos internos forzados y el flagelo de múltiples asesinatos, la gran mayoría de los cuales fueron cometidos con armas de fuego.⁶⁸

B. Situación de conflicto armado en México

La violencia en México derivada de esta estrategia de militarización ha escalado a tal punto que, en algunas partes del territorio nacional, los enfrentamientos entre agentes del Estado y miembros del crimen organizado, o entre los propios grupos del crimen organizado, han alcanzado el umbral de los conflictos armados internos.⁶⁹

De conformidad con el derecho internacional humanitario, un conflicto armado interno implica la “violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos dentro de un Estado”.⁷⁰ De esta definición, la jurisprudencia internacional ha desprendido dos criterios que determinan la existencia de los conflictos armados internos, a saber: i) el criterio de organización de los grupos armados no estatales que participan en los enfrentamientos; y ii) el criterio de intensidad en la conducción de las hostilidades.⁷¹

El Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia (TPIY) enlistó factores indicativos que pueden apuntar a que los grupos armados no estatales que participan en las hostilidades cumplen con el *criterio de organización*. Para el TPIY, dichos factores incluyen: i) que haya una estructura de mando en el grupo y reglamentos internos; ii) que sea capaz de realizar operaciones organizadas y controlar territorio; iii) su nivel de logística; iv) su nivel de disciplina y capacidad para implementar el derecho internacional humanitario, y; v) su capacidad para hablar con una sola voz.⁷² Además, el TPIY, ha indicado que los factores que apuntan al cumplimiento del *criterio de intensidad* incluyen: el número, duración e intensidad de los enfrentamientos, el tipo de armas y equipos militares utilizados, el número de calibres de municiones disparadas, el número de personas y tipo de fuerzas en los combates, el número de víctimas, el alcance de la destrucción material, y el número de civiles desplazados por el combate.⁷³

A pesar de la dificultad que representa distinguir a los conflictos armados internos de los disturbios, motines o actos esporádicos de violencia, centros académicos y expertos en derecho internacional han señalado que, en México, podrían ocurrir fenómenos de violencia que alcanzan el umbral de los conflictos armados internos. Así, **la Academia de Ginebra incluyó al conflicto entre el Estado Mexicano y el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) en su lista de conflictos armados internos que ocurrían en 2018,**⁷⁴ y ha señalado

⁶⁸ CMDPDH. *La Guerra interiorizada: de los crímenes internacionales a la vida pública de México (2006-2021)*. Enero de 2023.

⁶⁹ Animal Político, [Violencia generalizada y militarización en México: ¿estamos ante un conflicto armado interno?](#) 02 de mayo de 2022.

⁷⁰ Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia, *Prosecutor v Tadić*, 2 de octubre de 1995.

⁷¹ Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia, *Prosecutor v Fatmir Limaj et al.*, 30 de noviembre de 2005.

⁷² Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia, *Prosecutor v Boškoski & Tarčulovski*, 10 de julio de 2008.

⁷³ Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia, *Prosecutor v Haradinaj et al.*, 3 de abril de 2008.

⁷⁴ The War Report, [Armed Conflicts in 2018](#), abril 2019.

que la violencia entre el Estado y el Cártel de Sinaloa así como la que ocurre entre éste cártel y el CJNG también pueden calificarse como conflictos armados internos paralelos.⁷⁵

Como hemos señalado desde la CMDPDH, “la situación de México cumple tanto con el criterio de organización como el de intensidad. La naturaleza de los grupos armados que operan en el territorio y el nivel de los enfrentamientos que existen entre estos grupos y el Estado, dan cuenta de una realidad innegable: en México existe uno o varios conflictos armados no internacionales. **Los cárteles de la droga han demostrado tener no solamente la estructura y organización para reclutar y entrenar a sus miembros, sino que además disponen de las armas y equipo necesarios para conducir enfrentamientos de alta intensidad con elementos del Ejército.** Además de estar presentes en prácticamente todo el territorio, y ejercer el control de ciertas regiones consideradas como “zonas de impunidad”, estos grupos comúnmente hacen demostraciones públicas ante los medios de comunicación para intimidar a la población y a las autoridades con sus armas y nivel de organización.” (énfasis añadido)⁷⁶

La violencia armada en México ha alcanzado niveles alarmantes. La disponibilidad de armas en territorio nacional, como consecuencia de las prácticas de las empresas armamentísticas americanas y las políticas permisivas de los Estados Unidos, han contribuido a la existencia de uno o varios conflictos armados en territorio nacional. Si bien el Estado no reconoce la existencia de este fenómeno en el país, lo cierto es que la violencia armada generalizada y prolongada en México mantiene a los civiles vulnerables ante los enfrentamientos entre las fuerzas estatales y grupos armados organizados o entre dichos grupos entre sí.

VII. PETITORIO

Por las razones expuestas, solicitamos a esa Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos admitir el presente escrito y considerar sus argumentos en calidad de *amicus curiae*.



Lucía G. Chávez Vargas
Directora Ejecutiva

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.

⁷⁵ Geneva Academy, RULAC, [Non-international armed conflicts in Mexico](#), última actualización 30 de mayo de 2021

⁷⁶ Animal Político, [Violencia generalizada y militarización en México: ¿estamos ante un conflicto armado interno?](#) 02 de mayo de 2022.