

I. ANTE LAS JUSTICIAS TRANSICIONALES DE MÉXICO

Javier Treviño Rangel

I. INTRODUCCIÓN

En 1992, el historiador Alan Knight realizó un análisis comparativo entre las “peculiaridades” de México y el resto de América Latina. Su texto, advirtió, debía entenderse como un serio estudio de historia comparativa, no como un ejercicio en “caprichos folclóricos”.¹ Uno de los argumentos centrales de su estudio fue que en México, a diferencia de lo que ocurría en Centro y Sudamérica, el régimen autoritario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo durante más de 60 años la “paz social”. Para Knight, una excepción a esa prolongada era de paz fue la Guerra Sucia de la década de los setenta y ochenta, en la que el gobierno priísta reprimió con violencia a disidentes políticos. Sin embargo, concluyó, la Guerra Sucia fue en todo caso un “pleito menor comparado con las barbaridades” que se cometían en otros países latinoamericanos.² Esta idea acerca de que el México autoritario

¹Alan Knight, “The Peculiarities of Mexican History: Mexico Compared to Latin America, 1821-1992”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, 1992, p. 99.

²*Ibid.*, p. 100.

era estable, pacífico y poco violento sería ampliamente compartida por la mayoría de quienes desde la academia estudiaban al país y a su régimen político.³

Ocho años después terminó la primera era del PRI. En el año 2000, Vicente Fox del conservador Partido Acción Nacional (PAN) ganó las elecciones presidenciales y puso fin así, de acuerdo con muchos observadores y según la retórica oficial, a más de 70 años de régimen autoritario.⁴ Durante su discurso inaugural a la nación en el Congreso, el 1º de diciembre de 2000, Fox reconoció que en México “la discrepancia política con quienes detentan el poder ha sido causa frecuente para que el ciudadano común sea víctima de la fuerza del Estado”.⁵ Al inicio de su gestión, el presidente Fox buscó conocer y reconocer lo que Knight y la mayoría de los miembros de la *intelligentsia* mexicana no pudieron ver (o no quisieron ver): que durante el régimen autoritario *priista* se cometieron crímenes de Estado de manera constante. En consecuencia, durante su administración se ordenó instaurar un proceso de justicia transicional que, acaso, ha sido hasta hoy el más ambicioso de América Latina; el que buscaría conocer la verdad acerca de las atrocidades cometidas durante el régimen del PRI, hacer justicia y otorgar reparaciones a las víctimas.⁶ Este proceso, según el gobierno de Fox, era “ineludible” y “necesario”. Además, ayudaría a “sanar viejas heridas” y producir “una reconciliación nacional”,

³ Véase, por ejemplo, Pedro Salazar Ugarte y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “Derechos humanos: un espejo para México”, en *Nexos*, 1º de junio, 2012. En <http://www.nexos.com.mx/?p=14847>.

⁴ Kevin Middlebrook, “Mexico’s Democratic Transitions: Dynamics and Prospects”, en Kevin Middlebrook [ed.], *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Londres, Institute of Latin American Studies, 2004, pp. 1-53.

⁵ Vicente Fox, *Versión estenográfica del mensaje del licenciado Vicente Fox Quesada, durante la Sesión Solemne del H. Congreso de la Unión, Luego de Rendir la Protesta de Ley como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Presidencia de la República, 2000.

⁶ Kate Doyle, “Forgetting is not Justice”, en *World Policy Journal*, vol. 22, núm. 2, 2003, p. 68.

que era un “requisito fundamental para fortalecer nuestras instituciones, el Estado de Derecho y la legitimidad democrática”.⁷

En octubre de 2014, una experta mexicana en esta nueva y popular profesión conocida como “resolución de conflictos” llamó a “buscar más allá de nuestras fronteras y de nuestra actual institucionalidad” con el fin de instaurar un proceso de justicia transicional para “el caso Ayotzinapa”.⁸ Según ella, era “imperativo” crear una Comisión de la Verdad y Justicia que investigue lo que ocurrió en septiembre de ese año, en la ciudad de Iguala, en el estado de Guerrero, en México, cuando seis personas fueron asesinadas y 43 jóvenes, estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, desaparecieron sin que hasta el día de hoy se conozca su paradero. De acuerdo con la confusa información disponible, en la perpetración de estos crímenes intervinieron supuestos miembros de grupos criminales y diversos agentes del Estado mexicano. Para la experta, la Comisión de la Verdad estaría conformada por “mexicanos con autoridad moral” y, a diferencia de las instituciones existentes en México, traería consigo “impartición de justicia”, “reparación del daño a las víctimas”, “cambio institucional”, “reconstrucción del tejido social”, “mayor confianza en las instituciones democráticas”, y el fortalecimiento del “Estado de derecho”.⁹

Tradicionalmente, la justicia transicional y las instituciones que por excelencia la encarnan —comisiones de la verdad y tribunales *ad hoc*— habían sido identificados como procesos que tienen lugar en momentos de transición política, en los que un país o una sociedad dejan atrás una guerra civil o un régimen autocrático y avanzan hacia la paz o un sistema democrático.¹⁰ Fue en un

⁷ Fox, *op. cit.*

⁸ Mara Hernández, “Una Comisión de Verdad y Justicia para Ayotzinapa”, en *Animal Político*, 22 de octubre, 2014. En <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/10/22/una-comision-de-verdad-y-justicia-para-ayotzinapa/>.

⁹ *Loc. cit.*

¹⁰ Claire Moon, *Narrating Political Reconciliation. South Africa's Truth and Reconciliation Commission*, Lanham, Lexington Books, 2008.

contexto así que el presidente Fox decidió establecer la Fiscalía Especial para crímenes del pasado en el año 2000. En contraste, argumento en este capítulo, que los numerosos llamados que en México se han hecho recientemente, para instaurar mecanismos de justicia transicional, suponen algo muy peculiar: que un país que no atraviesa por una transición política, sino donde hay un régimen llamado democrático, en el que se cometen graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, se establezcan mecanismos especiales —como una comisión para Ayotzinapa— porque el Estado democrático y sus instituciones no tienen la capacidad mínima de generar justicia, ni siquiera verdad.

Las tres historias que dan inicio a este capítulo —la de Knight, la de Fox y la de la experta en resolución de conflictos— sirven bien para ilustrar las peculiaridades de la violencia política en México y para tratar de entender los esfuerzos gubernamentales y de la sociedad por “hacer algo” para enfrentar los abusos cometidos por el estado y sus agentes (en el pasado y en el presente). Ante estas tres viñetas surgen las siguientes preguntas: ¿hasta qué grado es diferente México del resto de América Latina con relación a la violencia del Estado, la comisión de crímenes de Estado, la justicia transicional y la democratización? ¿Es México realmente tan diferente, como lo sugería Knight, de Centroamérica? ¿O es que en México en realidad las cosas están peor?

Este capítulo analiza parte de la historia de abusos cometidos por el Estado y sus agentes, y los procesos de justicia transicional desplegados por el Estado y la sociedad en consecuencia. En este apartado encontramos tres objetivos centrales. Primero, ayudar al lector a entender la justicia transicional en el caso mexicano que hasta ahora ha sido más bien ignorado por la academia. Aporta, así, elementos para comprender mejor la justicia transicional mexicana y para poder compararla con procesos similares en Centroamérica. Segundo, el capítulo explora algunos de los efectos de la justicia transicional en México: por ejemplo, una amnistía *de*

facto a los perpetradores de crímenes. Tercero, el capítulo busca ser un ejercicio crítico de la justicia transicional que, en algunos contextos, como en México, no ha traído consigo ni verdad ni justicia, sino la perpetuación de la impunidad.

Para ello, el capítulo se subdivide en tres partes. La primera narra brevemente la prolongada historia de graves violaciones de derechos humanos que fueron perpetrados por agentes del Estado mexicano durante la era autoritaria, 1929-2000. La segunda parte escudriña el proceso de justicia transicional que instauró el presidente Vicente Fox, cuya administración no sólo representaba un cambio de partido en el gobierno, sino un cambio de régimen. Finalmente, se describen algunos de los efectos de este proceso, los cuales son visibles hasta hoy. También se abordan nuevos procesos de justicia transicional que en el ámbito local se han establecido recientemente o que pudieran implementarse en el futuro.

II. ATROCIDADES DE LA ERA AUTORITARIA

La idea tan extendida de que el régimen autoritario del PRI gozaba de estabilidad política y social, y de que en él los episodios de violencia política eran aislados ha sido cuestionada recientemente. Autores como Sergio Aguayo, Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, o Todd Eisenstadt argumentan, con razón, que no podría explicarse la prolongada permanencia del PRI en el poder, durante más de setenta años, si no se toman en cuenta sus mecanismos de control social para “neutralizar” a sus detractores.¹¹ Para controlar a partidos políticos opositores, disidentes políticos, grupos antigobier-nistas o periodistas críticos el régimen priista combinó de manera

¹¹ Sergio Aguayo, *1968. Los archivos de la violencia*, México, Grijalbo, 1998; Todd Eisenstadt, *Courting Democracy in Mexico. Party Strategies and Electoral Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004; Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, *Movilización y Democracia. España y México*, México, El Colegio de México, 2008.

exitosa la negociación política con la cooptación, intimidación, represión, opresión y censura; esto es, lo que Sergio Aguayo llama “el estilo mexicano de usar la violencia”.¹² Ello incluía el uso de tortura, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas.

En este sentido, la noción de que en México la comisión de atrocidades era algo menor comparado con lo que ocurría en el resto de América Latina se fundaba en una premisa errónea: la tortura, las detenciones ilegales, la desaparición de personas, se dijo, eran simplemente eventos raros perpetrados por excepcionales agentes del Estado que actuaban de manera solitaria. Sin embargo, como sugieren estudios recientes sobre el tema, estas estrategias que buscaban “limitar” las amenazas al régimen autoritario se implementaban de manera cotidiana y lejos de obedecer solamente al impulso de funcionarios gubernamentales que actuaban al margen de la ley, dependían de un sofisticado aparato de seguridad estatal. De acuerdo con Aguayo, éste se conformaba por la Secretaría de Gobernación, la Dirección Federal de Seguridad (DFS), la Dirección de Investigación, la Procuraduría General de la República, el Cuerpo de Granaderos, la Policía Judicial, y la Policía Preventiva en la ciudad de México.¹³ Además, si bien México tuvo un gobierno civil desde 1929, Thomas Rath ha demostrado que el ejército tuvo un papel relativamente activo como una “fuerza policial” usada para reprimir.¹⁴ Esto es, el ejército “estuvo constantemente involucrado en el manejo y control de opositores”.¹⁵ Por ejemplo, fue el ejército el que reprimió ferozmente al movimiento de los trabajadores del sindicato de ferrocarriles en 1959. El ejército también tomaba parte en incidentes que parecieran menores, como en el arresto ilegal de seis “agitadores comunistas” en la ciudad

¹² Aguayo, *op. cit.*, p. 27.

¹³ *Ibid.*, pp. 26 y 30.

¹⁴ Thomas Rath, *Myths of Demilitarization in Postrevolutionary Mexico, 1920-1960*, North Carolina, The University of North Carolina Press, 2013.

¹⁵ Aguayo, *op. cit.*, p. 32.

de Tampico en 1966.¹⁶ Además, de la Secretaría de la Defensa dependían los Guardias Rurales que llevaban a cabo funciones de inteligencia en el área rural.¹⁷ Finalmente, estaba el Estado Mayor Presidencial, un grupo militar de élite que dependía directamente del presidente.

Pero el recuento de instituciones que durante la era autoritaria hacía posible el uso ilegítimo de la violencia política no termina aquí. Además del ejército, los cuerpos policíacos y la policía secreta, existían organizaciones “informales” también responsables de la represión, las cuales actuaban en la clandestinidad y cuyos vínculos con el gobierno eran oscuros. Ejemplo de esto eran los diversos grupos de tipo paramilitar que emergieron en todo el país, como la Ola Verde en el estado de Sonora. Otro ejemplo eran las llamadas “fuerzas irregulares” que actuaban junto con la Policía Judicial, pero sin nombramiento oficial, como las “Mandarinas” o “Aspirinas”.¹⁸

En parte, la perpetración de serias violaciones a los derechos humanos durante el autoritarismo priista era facilitada por un régimen legal que así lo autorizaba formalmente. Algunas fuerzas de seguridad del Estado actuaban en contra de disidentes políticos con la autorización de la ley de “disolución social”, que existió en México a partir de 1941. Esta ley formaba parte del Código Penal Federal, por lo que era válida en todo el país.¹⁹ La ley permitía encarcelar a quienes en “forma hablada, o por cualquier otro medio” realizaban “propaganda política” entre extranjeros o mexicanos “difundiendo ideas, programas o normas de acción de cualquier gobierno extranjero que perturben el orden público o afecten la soberanía del Estado mexicano”. De acuerdo con esta ley, el “or-

¹⁶ *Ibid.*, p. 64.

¹⁷ *Ibid.*, p. 33.

¹⁸ *Loc. cit.*

¹⁹ *Código Penal*, 1950, libro segundo, título segundo, capítulo 3, artículos 145 y 145 bis.

den público” era perturbado cuando la propaganda política “*tendía*” a “producir rebelión y sedición, asonada o motín”.

No hace falta ser un experto en Derecho para reconocer la vaguedad de esta ley, vaguedad que servía a algunos de los cuerpos de seguridad para perpetrar abusos. La ley no exigía que los actos definidos por ella como “crímenes de disolución social” fueran la causa directa e inmediata de “rebelión, sedición, asonada o motín”. Lo único que la ley exigía era que estos actos (por ejemplo, realizar propaganda o difundir ideas) “*tendieran*” a producir dichos efectos.²⁰ La ley dejaba al arbitrio de los agentes estatales la detención de aquellos ciudadanos que, de acuerdo con su criterio, difundieran “ideas” o “propaganda” que, según ellos, pudieran *tender* a perturbar el orden público. ¿Cómo saber si una idea tiende a generar una rebelión? No es difícil imaginar los perturbadores efectos de una ley como esta en un régimen autoritario.

Es importante aclarar que algunas de estas instituciones dejaron de existir a lo largo de la era autoritaria, como fue el caso en 1980 de la temida Dirección Federal de Seguridad. Sin embargo, ésta sería luego reemplazada por el peculiar Centro de Investigación y Seguridad Nacional, cuya reforma sería una exigencia central en el proceso de justicia transicional promovido al inicio de la administración del presidente Fox en 2001.²¹ Una historia detallada de las instituciones que perpetraron serios abusos o que facilitaron su comisión está más allá de los objetivos de este capítulo. Al enlistar aquí algunas de ellas, el propósito es mostrar que la violencia política y los crímenes de Estado no fueron hechos aislados, sino prácticas cotidianas llevadas a cabo por una compleja maquinaria estatal.

Para ilustrar el modo con que el régimen autoritario reprimía grupos disidentes o descontentos, a continuación describo algunos

²⁰ Evelyn Stevens, “Legality and Extra-legality in Mexico”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 12, núm. 1, 1970, p. 65.

²¹ Antonio Jáquez, “Inteligencia sin Control”, en *Proceso*, núm. 1464, 21 de noviembre, 2004.

casos paradigmáticos. Ciertamente los episodios que aquí se describen no pretenden ser una muestra representativa, pero sirven para evidenciar el uso frecuente de la violencia de Estado.

Un primer ejemplo es el de la represión que sufrió la Unión Cívica Leonesa, formada por ciudadanos en los primeros meses de 1945 en León, Guanajuato. Ese año, se celebraron elecciones para elegir a las nuevas autoridades municipales y a miembros del congreso local. Afiliados de la Unión Cívica mostraron públicamente su descontento ante los resultados electorales. En respuesta, el ejército disparó contra los manifestantes.²² Debido a la falta de información oficial sobre lo ocurrido, no existe aún consenso sobre el número de personas ejecutadas. Algunos autores hablan de 27 personas ejecutadas.²³

Otro ejemplo es el de los trabajadores ferrocarrileros que en 1959 iniciaron una serie de huelgas para exigir aumento salarial y mejores prestaciones sociales. El gobierno declaró la inexistencia del movimiento y la ilegalidad de la huelga. Después, la policía y el ejército reprimieron a los disidentes. Carr describe así lo ocurrido: “dos suburbios en la ciudad de México habitados por trabajadores ferrocarrileros fueron sitiados por tropas, y grandes segmentos de las instalaciones ferroviarias fueron ocupadas por el ejército. Hasta 10 000 ferrocarrileros perdieron su trabajo”.²⁴ La represión fue acompañada de una intensa campaña de desprestigio en los medios de comunicación. La huelga fue presentada como una especie de subversión soviética.²⁵ Además, 25 líderes ferrocarrileros permanecieron en prisión hasta 1970 acusados de ser comunistas.

²² Soledad Loaeza, “La matanza de León, 1945”, en *Nexos*, núm. 35, 2013, pp. 30.

²³ Véase Daniel Newcomer, “The Symbolic Battleground: The Culture of Modernization in 1940s León, Guanajuato”, en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, núm. 18, 2002, pp. 61-100.

²⁴ Barry Carr, *Marxism & Communism in Twentieth-Century Mexico*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1992, p. 207.

²⁵ Ortega Ortiz, *op. cit.*, p. 157.

Otro ejemplo fue el de la represión del movimiento “navista”, que emergió en la ciudad de San Luis Potosí en 1959 y fue dirigido por el Dr. Salvador Nava, rector de la universidad. Nava formó la Unión Cívica Potosina, coalición que aglutinó a un gran número de seguidores con diversas preferencias políticas: por ejemplo, comunistas, miembros del Partido Acción Nacional, simpatizantes independientes. Su objetivo era derrocar al PRI en las elecciones locales. En 1961, Nava se aventuró a competir por la gubernatura del estado de San Luis Potosí.²⁶ Pero el PRI no lo permitió y echó mano del fraude electoral. El Dr. Nava perdió la elección y su movimiento reorientó sus esfuerzos a protestar por el fraude electoral.²⁷ En respuesta, algunos medios de comunicación aliados al régimen lanzaron una campaña de desprestigio en contra de Nava, a quien acusaron de ser un hombre ambicioso “sin otro afán que ocupar, por cualquier medio, la silla de mando”.²⁸ La prensa también desprestigió su movimiento, dado que no tenía razón de ser frente a los gobiernos del PRI, cuyo “programa siempre rico y siempre enriquecido de una Revolución en marcha que se cumple por la vía de las instituciones”.²⁹ Al final, el ejército ocupó las oficinas de los navistas y arrestó a 49 de sus miembros, incluyendo a Nava, quien fue acusado de “agitación” y “perturbación del orden público”. La policía clausuró *La Tribuna*, un periódico independiente que había favorecido al movimiento navista y el director del periódico fue arrestado y torturado.³⁰

En 1965 tuvo lugar el movimiento de médicos en la ciudad de México. Demandaba mejores ingresos y seguridad laboral. Este movimiento advirtió que sus “demandas no son únicamente de ca-

²⁶ Lorenzo Meyer, “Permanencia y Cambio Social en el México Contemporáneo”, en *Foro Internacional*, vol. 21, núm. 2, 1980, pp. 119-148.

²⁷ Ortega Ortiz, *op. cit.*, p. 162.

²⁸ Aguayo, *op. cit.*, p. 118.

²⁹ *Loc. cit.*

³⁰ Ortega Ortiz, *op. cit.*, p. 163.

rácter económico”.³¹ Buscaban más bien “ejercer nuestro derecho a pertenecer o no a un organismo sindical [...] pues se nos obliga a pertenecer a pseudo sindicatos” que “carecen de autonomía” (HT 116).³² Sin embargo, para el régimen del PRI las razones detrás del movimiento de médicos eran otras: buscaba “exhibir al [...] jefe de Estado como incompetente”. Ante los ojos del gobierno, el movimiento fue creado por “políticos resentidos, amargados [...] y desleales [al régimen del PRI]”.³³ Los médicos se habían olvidado del “deber moral de salvaguardar el sistema”; eran “enemigos de nuestro progreso”, “contrarrevolucionarios”, “antimexicanos”.³⁴ El gobierno despidió entonces a más de 500 médicos a “punta de bayonetas”,³⁵ otros fueron golpeados, huyeron de México, o terminaron en prisión.³⁶ Como lo hizo antes con el movimiento ferrocarrilero, el gobierno invocó la ley de disolución social para “disolver” el levantamiento médico. Sin embargo, los médicos que participaron en éste continuaron siendo objeto de prácticas represivas e intimidatorias. Todavía un año después “muchos de los líderes fueron arrestados bajo cargos ostensiblemente nada relacionados con la huelga [...]. Después, fueron sentenciados por participar en un complot para derrocar al gobierno a través de las armas”.³⁷

Hacia fines de julio de 1968, diferentes protestas estudiantiles tuvieron lugar en la ciudad de México, algunas de ellas organizadas contra la brutalidad policiaca. La mayoría de estas manifestaciones de descontento fueron reprimidas por la policía. Incluso el ejército se unió a la policía en estas tareas. El 18 de septiembre el

³¹ AMMRIAC 1964 “Carta a la Opinión Pública de la AMMRIAC”, 26 de noviembre, 1964, Archivo General de la Nación (en adelante AGN), Sección Investigaciones Políticas y Sociales, caja 0446, exp. 2.

³² Aguayo, *op. cit.*, p. 47.

³³ *Loc. cit.*

³⁴ *Ibid.*, pp. 55 y 80.

³⁵ *Ibid.*, p. 48.

³⁶ Ortega Ortiz, *op. cit.*, p. 164.

³⁷ Stevens, *op. cit.*, p. 70.

gobierno ocupó los edificios de la Universidad Nacional y al menos 600 estudiantes fueron detenidos.³⁸ Las protestas continuaron hasta octubre. El 2 de octubre la policía y el ejército reprimieron la manifestación de estudiantes congregada en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco y dispararon indiscriminadamente contra los asistentes. Además, de acuerdo con el informe del director de DFS, Fernando Gutiérrez Barrios, se detuvieron a 1043 personas.³⁹ El número de ejecutados ese día es aún indeterminado.

La represión del régimen autoritario en contra de ciudadanos que eran supuestos disidentes se intensificó durante las décadas de los setenta y ochenta. Entre 1977 y 1978, por ejemplo, de acuerdo con reportes de prensa, soldados, policías y grupos paramilitares mataron a 302 campesinos.⁴⁰ En la ciudad de Acapulco, en 1974, un número indeterminado de personas aparentemente “conectadas” con la organización guerrillera de Lucio Cabañas fue detenido por instrucciones del comandante de la zona militar de esa zona. Los detenidos fueron interrogados y torturados. Al finalizar el interrogatorio, los agentes del estado obligaron a los detenidos a tomar gasolina, luego les prendieron fuego y los arrojaron en “lugares solitarios donde aparecen desfigurados por los efectos del fuego independientemente de [que les disparaban] sus balazos”.⁴¹

Y al igual que en otros países latinoamericanos con regímenes autocráticos, el régimen del PRI hizo uso de los “vuelos de la muerte” para desaparecer disidentes, así como para infundir miedo entre la población. La académica Adela Cedillo ha narrado así esta perturbadora historia.⁴² El Campo Militar núm. 1, en la ciudad de México, sirvió de prisión para opositores al régimen. Algunos

³⁸ Ortega Ortiz, *op. cit.*, p. 170.

³⁹ *Ibid.*, p. 172.

⁴⁰ Aguayo, *op. cit.*, p. 87.

⁴¹ Sergio Aguayo, *Vuelta en U*, México, Taurus, 2010, p. 87.

⁴² Adela Cedillo, *El fuego y el silencio. Historia de las Fuerzas de Liberación Nacional mexicanas, 1969-1974*, México, 2008 (Tesis de licenciatura en Historia, UNAM), capítulo 5.

de ellos eran trasladados en convoyes militares o helicópteros a la Base Aérea Militar núm. 1 (BAM 1) de Santa Lucía, en el estado de México, para luego ser llevados en aviones de la Fuerza Aérea mexicana a la BAM núm. 7 de Pie de la Cuesta, en el estado de Guerrero. De acuerdo con algunos testimonios, hubo al menos 1 500 personas detenidas ilegalmente en ese estado, quienes después eran transferidas a la Base Militar de Pie de la Cuesta. Allí, los disidentes eran disparados por la espalda y después introducidos en un costal con piedras. Con el fin de normalizar esta atrocidad, los ejecutores deshumanizaron a las víctimas, llamándoles “encostalados”. Éstos eran entonces transportados en aviones especiales hasta Oaxaca, donde los cuerpos eran arrojados al mar. Dado que esto ocurría normalmente de noche, los ejecutores trataban de normalizar esta práctica llamándola “ir de fiesta”.⁴³

Recientemente, pese a que el acceso público a archivos oficiales sobre crímenes del pasado es aún bastante restringido, organizaciones como Human Rights Watch (HRW) o investigadores como Kate Doyle han logrado documentar las atrocidades perpetradas por el régimen autoritario. Para HRW, por ejemplo:

El gobierno mexicano cometió reiterados abusos contra los derechos humanos de opositores y disidentes políticos dentro de lo que se llamó la “guerra sucia” del país. Entre los objetivos de esta campaña estaban los grupos armados y sus auténticos o presuntos simpatizantes, así como los activistas estudiantiles y otras personas que participaban en protestas, aunque nunca se involucraran en la actividad armada. Sus métodos incluyeron la tortura, la ejecución extrajudicial y la desaparición forzada, acompañados con frecuencia de un grado extremo de brutalidad y un total desprecio por la vida humana.⁴⁴

⁴³ *Loc. cit.*

⁴⁴ HRW, “Justicia en peligro. La primera iniciativa sería de México para abordar los abusos del pasado podría fracasar”, en *Human Rights Watch*, vol. 15, núm. 4, julio de 2003, p. 5.

De acuerdo con Kate Doyle al menos “tres presidentes de México —Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría (1970-1974) y José López Portillo (1974-1982)— mantuvieron una política de represión por casi dos décadas.⁴⁵ “La utilización de secuestros, torturas y asesinatos para atacar a los opositores del régimen”, concluye Doyle, “no fue atribuible a unidades militares u oficiales renegados en forma aislada. Fue una práctica oficial”.⁴⁶

En 1994, en la administración del presidente Carlos Salinas tuvo lugar la represión del movimiento zapatista. De acuerdo con el Comité Clandestino Revolucionario Indígena Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, sólo en ese año, murieron o desaparecieron 46 personas como resultado de las ofensivas militares del gobierno federal.⁴⁷ Es así como el corresponsal de la revista *Newsweek* en México, Tim Padgett, describió uno de estos episodios:

Las calles estaban cubiertas con cuerpos de campesinos indígenas guerrilleros recostados en charcos de sangre color zarzamora [...]. Dentro de los puestos del mercado, encontramos simpatizantes de la guerrilla ejecutados por tropas militares —las cuales por alguna razón perversa no permitían la entrada de la Cruz Roja en el pueblo.⁴⁸

El último ejemplo puede tomarse de la administración del presidente Ernesto Zedillo, último gobierno del régimen autoritario que, en teoría, concluyó en el año 2000 con el triunfo de Vicente Fox. En

⁴⁵ Kate Doyle, “Draft Report Documents 18 Years of Dirty War in Mexico”, en *The National Security Archive. The Mexico Project*, 2006. En <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/mexico/>.

⁴⁶ Kate Doyle, “Informe Sobre la Guerra Sucia”, en *Reforma*, México, 12 de marzo, 2006.

⁴⁷ Comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional México, en *La Jornada*, 14 de febrero, 2004.

⁴⁸ Tim Padgett, “Confessions of a Gringo Correspondent: Salinas Fooled Me Too”, discurso pronunciado el 15 de febrero de 1996 en el Wabash College, Crawfordsville, Indiana.

1997, en Acteal, Chiapas, 15 niños, 9 hombres y 21 mujeres (cuatro de ellas embarazadas) fueron asesinados por un grupo paramilitar del PRI, que según la respetada organización de derechos humanos Fray Bartolomé, fue formado y entrenado por el ejército.⁴⁹

Hasta aquí el breve recuento de algunas atrocidades perpetradas por agentes estatales durante el autoritarismo priista. Algunos de estos casos son, ciertamente, los más conocidos, pero no por ello son excepcionales. Este listado de incidentes ayuda a ilustrar los mecanismos de control social y político de la primera era del PRI y, por tanto, quizá contribuya a dismantelar la idea tan extendida de que en México hubo un régimen estable, pacífico y moderado. Son ejemplos que muestran que en México, como en otros países latinoamericanos, el régimen autoritario hizo uso continuo de la violencia, y perpetró graves violaciones de derechos humanos principalmente en contra de ciudadanos que eran vistos como disidentes. A la luz de estos ejemplos, ¿qué tan distinto es entonces México de América Central con relación a la violencia política? ¿Es la historia de atrocidades cometidas por el gobierno mexicano tan desigual a la de sus pares centroamericanos?

Antes de continuar es pertinente una aclaración. El desconocimiento de estas atrocidades se ha debido, en parte, a la ausencia de evidencia disponible sobre ellas. Esto se explica, parcialmente, porque el régimen del PRI terminó, al menos formalmente, en el año 2000. Hasta entonces el acceso a archivos oficiales con información sobre crímenes de Estado era prácticamente inimaginable. De ahí que una de las primeras medidas tomadas por el presidente Fox al inicio de su administración fue abrir algunos de los archivos secretos de la extinta Dirección Federal de Seguridad y pedir a las secretarías de Estado que transfirieran al Archivo General de la Nación cualquier información que fuera relevante para ayudar

⁴⁹ Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, *Acteal: entre el duelo y la lucha*, México, 1998, p. 7.

a documentar las graves violaciones a los derechos humanos.⁵⁰ Sin embargo, en 16 años que han transcurrido desde lo que se conoce como el cambio de régimen, en la práctica el acceso público a estos archivos ha sido más bien restringido.⁵¹ En consecuencia, nuestro conocimiento sobre las atrocidades del pasado sigue siendo escaso. Pero la historia del control peculiar de estos archivos en la llamada era democrática no forma parte de este capítulo.

III. CAMBIO DE RÉGIMEN

Y AJUSTE DE CUENTAS CON EL PASADO

Vicente Fox derrotó al PRI en las elecciones presidenciales en el año 2000. El PRI dejó así el poder después de 70 años ininterrumpidos. De ahí que el triunfo de Fox haya sido visto no sólo como un cambio de partido en el poder, sino como un cambio de régimen —el paso de un régimen autoritario a otro finalmente democrático.⁵²

El tema de la justicia transicional adquirió relevancia inmediata durante el cambio de régimen porque como candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox se había comprometido a castigar los abusos perpetrados durante el régimen autoritario que le precedía.⁵³ Fue una de sus promesas de campaña electoral que, entre otras cosas, buscaba atraer a los electores de la izquierda.⁵⁴

⁵⁰ Doyle, “Forgetting is not justice”..., p. 61; Sergio Aguayo, “La historia de dos desaparecidas”, en *Reforma*, 25 de junio, 2001.

⁵¹ Andrew Paxman, “Crisis at Mexico’s National Archive”, 12 de abril, 2015. En <https://andrewpaxman.wordpress.com/2015/04/12/crisis-at-mexicos-national-archive/>.

⁵² Ortega, *op. cit.*, p. 236.

⁵³ Mariclaire Acosta y Esa Ennelin, “The ‘Mexican Solution’ to Transitional Justice”, en Naomi Roht-Arriaza y Javier Mariezcurrena [eds.], *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 97; International Center for Transitional Justice, *Submission to the Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council. Fourth Session*, 2009, p. 1.

⁵⁴ Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, “Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación”, en *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 4, 2007, p. 715.

Al menos tres miembros del gabinete del presidente Fox habían formado parte del movimiento de derechos humanos que al menos una década había impulsado la democratización del país. Por ello, en los primeros años de la gestión foxista, estos funcionarios impulsaron una ambiciosa agenda de justicia transicional.⁵⁵ Su proyecto buscaba la creación de una comisión de la verdad cuya tarea central sería investigar las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado.

La idea de establecer una comisión de la verdad significaba que Fox estaba dispuesto a respetar la oferta que hizo a grupos de izquierda y a familiares de víctimas de violaciones de derechos humanos. Pero, más allá de promesas electorales, el proyecto de instalar una comisión de la verdad parecía buscar un rompimiento con el pasado, pintar una raya entre el viejo y el nuevo régimen.

Organizaciones transnacionales de derechos humanos también intervinieron en este asunto y presionaron al nuevo gobierno.⁵⁶ Por ejemplo, HRW y Amnistía Internacional dieron a Fox dos razones por las que México debía instalar una comisión de la verdad. Primero, argumentaban que enfrentar el pasado era, sencillamente, la obligación de un país democrático de acuerdo con el derecho internacional. “La búsqueda de la verdad en torno a los abusos ocurridos durante gobiernos anteriores”, dijo HRW a Vicente Fox, “no es una cuestión de venganza política o cacería de brujas”, sino una “obligación fundamental que pesa sobre su gobierno”.⁵⁷ Una comisión de la verdad, concluía HRW, serviría para “conocer en detalle muchos casos que nunca fueron adecuadamente investigados por las autoridades judicia-

⁵⁵ *Ibid.*, p. 718.

⁵⁶ Amnistía Internacional, “Memorándum de Amnistía Internacional para el establecimiento de una comisión de la verdad”, agosto de 2001, AMR 41/031/2001; Human Rights Watch, “Mexico: Truth Commission Call”, Human Rights Watch, 22 de agosto, 2001.

⁵⁷ José Miguel Vivanco, “Carta a Vicente Fox”, Washington, Human Rights Watch, 21 de agosto, 2001.

les”, por ejemplo, la masacre de indígenas en Acteal, Chiapas, en 1997.⁵⁸

Una segunda justificación de estos organismos transnacionales era que una comisión de la verdad, más que desplazar a la “justicia” de las cortes, contribuiría al trabajo de éstas. Pionera en el estudio —y promoción— de las comisiones de la verdad, Priscilla Hayner argumentaba que estos mecanismos sirven como “complemento a un sistema judicial muy débil y ayudan a llenar el vacío creado por [...] la incompetencia o incapacidad de las cortes”.⁵⁹ HRW compartía esa opinión y advertía a Fox que “las comisiones de la verdad no socavan los mecanismos judiciales existentes, sino que por el contrario, los fortalecen”. En realidad, “el valor de las comisiones de la verdad”, continuaba HRW, “es especialmente obvio” cuando no se ha administrado la justicia “de manera imparcial y adecuada en el pasado”, lo cual “ha sido lamentablemente el caso de México”.⁶⁰

Independientemente de que los supuestos sobre justicia transicional de estas organizaciones transnacionales fueran correctos o no, quienes dentro del gobierno foxista impulsaban la creación de una comisión de la verdad contemplaban objetivos más pragmáticos. El interés central del proceso de justicia transicional era hacer una radiografía completa de las estructuras institucionales y de los actores que durante décadas hicieron posible la perpetración sistemática de violaciones a los derechos humanos.⁶¹ No se trataba sólo de dar oportunidad a los familiares de las víctimas de conocer la verdad de lo que ocurrió, sino de que el gobierno de Fox entendiera cómo funcionaba realmente el aparato de seguridad del régi-

⁵⁸ *Loc. cit.*

⁵⁹ Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths. Facing the Challenge of Truth Commissions*, Londres, Routledge, 2002, p. 88.

⁶⁰ Vivanco, *op. cit.*

⁶¹ Acosta y Ennelin, *op. cit.*, pp. 95 y 115.

men autoritario con el fin de reformarlo para que éste se adecuara a la nueva era democrática.⁶²

Algunos miembros del gabinete de Fox reconocían que la violencia perpetrada por agentes de seguridad del Estado mexicano durante la era del PRI estaba detrás de un buen número de casos de desaparición forzada o ejecuciones extrajudiciales, así como del uso “generalizado” de la tortura y la detención arbitraria de disidentes políticos.⁶³ Pero su preocupación fundamental radicaba en que estas prácticas no habían desaparecido con el cambio de régimen.⁶⁴ Es por esto que en el proceso de justicia transicional que impulsó originalmente el presidente Fox, la persona encargada de promover las reformas al aparato de seguridad heredado del periodo autoritario era la misma que estaba al frente del proyecto de la comisión de la verdad.⁶⁵ Es decir, el responsable de echar a andar el proyecto de la comisión de la verdad trabajaba, al mismo tiempo, en la Consejería de Seguridad Nacional, desde donde fomentaba la transformación de todos los aparatos de seguridad y promovía la adopción de una nueva doctrina de seguridad nacional que fuese legal, que se apegara estrictamente a los derechos humanos y que estuviera en armonía con el nuevo orden democrático.⁶⁶ Mariclaire Acosta y Esa Ennelin lo advertían de esta manera:

Si México quiere consolidar los beneficios obtenidos en su incipiente democracia electoral, debe aclarar de manera contundente un turbio pasado de violencia auspiciada por el Estado, con el fin de implemen-

⁶² Jáquez, art. cit.; Raúl Benítez, “La Seguridad Nacional en la Indefinida Transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, en *Foro Internacional*, vol. 48, núms. 1 y 2, 2008, pp. 184-208; Abelardo Rodríguez Sumano, “Vicisitudes de la política exterior y la seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos al inicio del siglo XXI”, en *Revista Enfoques*, vol. 6, núm. 8, 2008, pp. 147-172.

⁶³ Acosta y Ennelin, *op. cit.*, p. 95.

⁶⁴ *Loc. cit.*

⁶⁵ Benítez, *op. cit.*, p. 186.

⁶⁶ Rodríguez Sumano, *op. cit.*, pp. 153-154; Benítez, *op. cit.*, p. 187.

tar una segunda serie de reformas que construyan nuevas instituciones y prácticas con el fin de consolidar un auténtico gobierno democrático. Dentro de estas reformas se encuentra en primer lugar la necesidad de examinar y reestructurar instituciones encargadas de imponer la ley y el sistema judicial con el objetivo de proveer un mínimo de seguridad pública y judicial a la población.⁶⁷

Sin embargo, el proyecto de la comisión de la verdad y de reformas en el ámbito de la seguridad, dejaron de existir en poco tiempo. Para expertos en seguridad, como Raúl Benítez, se canceló por ejemplo una reforma básica a las fuerzas armadas. México, dice Benítez, entre otras cosas no cuenta con “dos estructuras clave en todo estado democrático: ministerio civil de la defensa y Estado Mayor conjunto de todas las fuerzas armadas”.⁶⁸ Además, Fox toleró que en el nuevo régimen democrático continuara siendo el sistema de justicia militar el que investigara, procesara y sancionara violaciones a derechos humanos cometidas por efectivos castrenses.⁶⁹ Esto iba claramente en contra de lo que organismos internacionales de derechos humanos recomendaron al gobierno mexicano: la justicia militar debe abstenerse de realizar investigaciones sobre violaciones a derechos humanos en los que participan miembros de las fuerzas armadas.⁷⁰ También, según Benítez, se frenó la transformación de la Secretaría de Gobernación, a la cual se buscaba despojar de sus atribuciones para llevar a cabo actividades de “inteligencia”.⁷¹ Para Benítez, “el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) no evolucionó hacia su profesionali-

⁶⁷ Acosta y Ennelin, *op. cit.*, p. 95.

⁶⁸ Benítez, *op. cit.*, pp. 185 y 186.

⁶⁹ Human Rights Watch, *Impunidad uniformada. Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública*, Nueva York, Human Rights Watch, 2009.

⁷⁰ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *Hacia 2012. Reformas estructurales y mano dura: el cerco en torno a los derechos humanos*, México, 2008, p. 28.

⁷¹ Benítez, *op. cit.*, pp. 185-186.

zación integral”, es decir, no ocurrió una “separación de la llamada inteligencia política de la estratégica” ni hubo una “profesionalización de sus integrantes”.⁷² Para los impulsores de la comisión de la verdad, la reforma del CISEN era fundamental porque “la información sobre ti que haya sido recabada en operaciones de inteligencia [...] está dispersa y sólo se jala a través de las claves que tienen los servicios de información del CISEN. Pero los hilos sólo pueden jalarlos quienes los conocen”.⁷³ Por ello, los estrategas de Fox señalaban con preocupación que uno de sus “grandes errores” fue no haberse atrevido a “tomar el control del CISEN”. Su conclusión era perturbadora: “el CISEN sigue sirviendo a grupos y personas del viejo régimen”.⁷⁴

Estos son ejemplos que sirven para ilustrar cómo, pese al cambio de régimen, parte del entramado de seguridad, que de distintas maneras hizo posibles los abusos en el pasado, siguió sin sufrir transformaciones sustantivas. Raúl Benítez lo resume de esta manera: “las estructuras de seguridad continuaron con la toma de decisiones vigente durante el régimen *priista* [...] el *statu quo* no democrático prevaleció”.⁷⁵

Al mismo tiempo, durante meses el presidente Fox se hizo el desentendido sobre la comisión de la verdad que había prometido. No fue sino hasta otoño de 2001 que ante la muerte de una connotada defensora de derechos humanos, la administración foxista se vio forzada a retomar el tema de los crímenes de Estado del pasado. En octubre de ese año, se encontró muerta a la activista Digna Ochoa en su oficina.⁷⁶ A su lado había una nota anónima que amenazaba con nuevos ataques contra defensores de derechos

⁷² *Loc. cit.*

⁷³ Jáquez, *op. cit.*

⁷⁴ *Loc. cit.*

⁷⁵ Benítez, *op. cit.*, p. 186.

⁷⁶ Ángel Bolaños y Andrea Becerril, “Asesinan a la defensora de derechos humanos Digna Ochoa en su oficina”, en *La Jornada*, 20 de octubre, 2001.

humanos: “Pros hijos de puta, si siguen a otro también se los cargará su madre. Sobre aviso no hay engaño”.⁷⁷ Este evento afectó a la administración foxista, “el gobierno del cambio”, porque los crímenes políticos, como parecía ser la muerte de la defensora de derechos humanos, se identificaban con el régimen autoritario, del cual el presidente Fox hacía todo lo posible por diferenciarse, al menos en el discurso. Antes de morir, la activista defendía el caso de dos campesinos ecologistas de Guerrero que fueron detenidos y torturados por militares.⁷⁸ De ahí que las sospechas sobre su presunto asesinato recayeran en el Estado mexicano, particularmente en el ejército.⁷⁹

Para la prensa internacional, el caso de la activista mostraba que “la llegada de la democracia en México no había traído un cambio real”.⁸⁰ Este “asesinato”, reportaba la periodista Jo Tuckman para el periódico británico *The Guardian*, “es vergonzoso para el gobierno de Vicente Fox, que asumió la presidencia el pasado diciembre prometiendo una nueva era de democracia y respeto a los derechos humanos después de setenta y un años de gobierno de un solo partido”.⁸¹ Fue así que este caso reactivó las demandas por investigar las violaciones de derechos humanos del régimen previo.⁸²

Además de una comisión de la verdad, el gobierno de Fox tenía varias alternativas que hubieran contribuido a transformar las

⁷⁷ Blanche Petrich, “Un equipo profesional se habría hecho cargo del asesinato de Digna Ochoa”, en *La Jornada*, 24 de octubre, 2002.

⁷⁸ Centro Agustín Pro Derechos Humanos, “Campesinos ecologistas”. En http://www.centroprodh.org.mx/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=173&Itemid=73&lang=es.

⁷⁹ Juan Cervantes Gómez, “Una lucha que se encara a la muerte”, en *El Universal*, 15 de noviembre, 2001.

⁸⁰ Ginger Thompson, “A Death in Mexico Symbolizes the Slow Pace of the Police Reforms That Fox Promised”, en *The New York Times*, 28 de octubre, 2001.

⁸¹ Jo Tuckman, “Human Rights Lawyer Slain in Mexico”, en *The Guardian*, 22 de octubre, 2001.

⁸² Giles Tremlett y Jo Tuckman, “Mexican police exposed as killers: Pictures belie government denials that paramilitaries were responsible for student massacre days before 1968 Olympics”, en *The Guardian*, 11 de diciembre, 2001.

estructuras autoritarias que sobrevivían en el nuevo régimen. Por ejemplo, pudo haber empleado una estrategia de “purificación” o “lustramiento” como ocurrió en Checoslovaquia en 1991, donde los cuadros comunistas de alto rango, los miembros de la policía secreta y sus colaboradores fueron defenestrados de sus puestos en la nueva administración.⁸³ Pero esto no ocurrió. Fox y su gobierno optaron por seguir lo que llamaron la vía “institucional”. Esto significaba que “cualquier conducta del pasado que presuponga alguna irregularidad, un hecho ilícito, se tratará y se desahogará por la vía de las instituciones”.⁸⁴ Pero, ¿cuáles instituciones? ¿Las mismas que Fox heredó de la era autoritaria sin reformar? ¿Las instituciones que cometieron abusos o nada hicieron para evitarlos?

En noviembre de 2001, el presidente Fox creó una Fiscalía Especial que estaría encargada de investigar crímenes de Estado del pasado para luego llevar a los culpables ante la justicia.⁸⁵ Esta decisión era peculiar dado que Fox se había rehusado a crear una comisión de la verdad. Es decir, Fox no quería o no podía meterse a revelar la verdad de lo ocurrido en el pasado pero sí quería, aparentemente, llevar a la cárcel a los responsables de lo que ocurrió. Más curioso aún fue que miembros del antiguo régimen, que se opusieron abiertamente a una comisión de la verdad, sí aceptaran (e incluso promovieran) una Fiscalía Especial cuyo objetivo último era ver en prisión a algunos de sus correligionarios.⁸⁶

El decreto de creación de la Fiscalía Especial establecía que ésta tenía el siguiente mandato:

⁸³ Susanne Y. P. Choi y Roman David, “Lustration Systems and Trust: Evidence from Survey Experiments in the Czech Republic, Hungary, and Poland”, en *American Journal of Sociology*, vol. 117, núm. 4, pp. 1172-1201.

⁸⁴ Roberto Garduño, “Actos ilícitos del pasado se desahogarán por la vía de las instituciones”, en *La Jornada*, 25 de julio, 2001.

⁸⁵ Poder Ejecutivo Federal, “Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 27 de noviembre, 2001.

⁸⁶ Garduño, *op. cit.*

Concretar y conocer de las investigaciones, de integrar las averiguaciones previas que se inicien con motivo de las denuncias o querrelas formuladas por hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos contra personas vinculadas con movimientos sociales o políticos, así como perseguir los delitos que resulten ante los tribunales competentes y, en general, resolver conforme a derecho proceda.⁸⁷

Pero, ¿a qué se refiere el mandato con delitos federales? ¿Quedaban así excluidos los abusos cometidos, por ejemplo, por la policía local? ¿Cómo exactamente se comete un delito “indirectamente”? ¿Las víctimas de serias violaciones a derechos humanos tenían que estar forzosamente “vinculadas” a movimientos políticos? ¿Cómo se definiría dicho vínculo? ¿Qué periodo histórico estaría bajo investigación? ¿Podía la fiscalía investigar el asesinato de indígenas zapatistas en 1994 y, al mismo tiempo, la desaparición forzada de presuntos disidentes en la década de los setenta?

Estas son sólo algunas preguntas que, sin que se sea experto en derecho, emergen al conocer el mandato ambiguo que dio origen a la Fiscalía Especial. Pero, ¿cómo se definirían las respuestas respectivas? Ante la ausencia de claridad en la ley, la incertidumbre sería resuelta discrecionalmente por quienes en el gobierno administraron la búsqueda de verdad y justicia sobre los abusos del pasado. Pareciera que en México la justicia transicional fue pensada, desde el inicio, para improvisarse sobre la marcha.

Más allá de esto, la justicia transicional mexicana fue peculiar por otras razones. Por ejemplo, dado que la Fiscalía Especial actuó por la “vía institucional” dependió de las estructuras institucionales existentes, que el gobierno de Fox recibió del régimen autoritario. De entrada, la Fiscalía dependía de la Procuraduría General de la República que, en ese momento, estaba bajo las

⁸⁷ Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*

órdenes de un militar.⁸⁸ Es decir, el fiscal especial para crímenes del pasado rendía cuentas a un militar del antiguo régimen.⁸⁹ ¿Podía el fiscal especial investigar realmente los abusos cometidos por militares cuando dependía de uno de ellos?

Por otro lado, las investigaciones documentales de la Fiscalía estaban sujetas al acceso a la información que otorgaba el Archivo General de la Nación. Sin embargo, la colección más importante, la de la extinta policía secreta estaba custodiada por un antiguo funcionario de la policía secreta.⁹⁰ La evidencia para que la Fiscalía pudiera armar sus casos también dependía de la cooperación y apertura del ejército. Sin embargo, según HRW, la Secretaría de la Defensa fue la “institución que demostró la menor disposición para colaborar”.⁹¹ Además, a través de su Ministerio Público Militar, las fuerzas armadas abrieron casos supuestamente contra oficiales en tribunales militares por crímenes que ya estaban siendo investigados por la Fiscalía Especial. Para HRW, sabotearon así los esfuerzos de la Fiscalía Especial para abordar estos crímenes en tribunales ordinarios donde, en los gobiernos realmente democráticos, se juzgan los abusos a los derechos humanos.⁹²

Finalmente, los resultados de la Fiscalía estaban sujetos al trabajo de los jueces que desconocían casi por completo el Derecho Internacional de Derechos Humanos.⁹³ El gobierno de Fox diseñó un proceso de justicia transicional que debía procesarse a través de un sistema judicial que en la nueva democracia trabajaba con “la misma doctrina legal y los hábitos que sirvieron durante décadas para perpetuar la cultura de impunidad”.⁹⁴

⁸⁸ Amnistía Internacional, “Silencing Dissent: An Update on the Case of General Gallardo”, en *AI Index: AMR 41/037/2001*, Amnistía Internacional, noviembre de 2001, p. 10.

⁸⁹ Sergio Aguayo, “Conflictos de interés: ¿conspiración?”, en *Reforma*, 23 de abril, 2003.

⁹⁰ Human Rights Watch, *Justicia en peligro...*, p. 15.

⁹¹ Human Rights Watch, *El cambio inconcluso...*, p. 69.

⁹² *Ibid.*, p. 101.

⁹³ *Ibid.*, p. 95.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 97.

Difícilmente fue una sorpresa el resultado de la Fiscalía Especial: no se obtuvo ni una sentencia criminal. El presidente Fox cerró esta institución, que costó cerca de 20 millones de dólares, el último día de su gobierno, el 30 de noviembre de 2006.⁹⁵ Pese a lo que señalan los promotores de la justicia transicional, lamentablemente no puede decirse que ésta colaboró para conocer la verdad o hacer justicia, tampoco contribuyó a reparar el daño, o a fortalecer el Estado de derecho. Al contrario, en México la justicia transicional ayudó a que la impunidad fuera un acto fundacional del nuevo régimen.

IV. JUSTICIA TRANSICIONAL ANTE, BAJO, CON, CONTRA, DESDE... LA DEMOCRACIA

La Fiscalía Especial dejó de existir al final de la administración de Fox, pero las consecuencias del proceso de justicia transicional son visibles hasta hoy. De entrada, esta justicia puede materializarse en distintos tipos de mecanismos e instituciones: por ejemplo, la purga de algunos de los cuadros burocráticos encargados de las atrocidades y la eliminación de dependencias que hicieron posible la comisión de abusos, la creación de comisiones de verdad u órganos investigadores independientes que buscan obtener una verdad más completa de lo que ocurrió, la instauración de tribunales especiales con ayuda de la comunidad internacional. En cambio, el gobierno de Fox decidió instaurar un peculiar proceso de justicia transicional que dependiera exclusivamente de las instituciones heredadas del régimen previo, que en algunos casos seguían laborando con rutinas autoritarias. ¿Qué efectos trajo consigo esta estrategia?

⁹⁵ Sergio Aguayo y Javier Treviño Rangel, "Fiscal y Rey del Desplegado", en *Reforma*, Suplemento Enfoque, 1º de octubre, 2006.

Al disponer que la justicia transicional fuera administrada por las estructuras que en el pasado perpetraron los abusos o que permitieron que éstos quedaran impunes, Fox pudo mantener la estabilidad política del nuevo régimen. Los organismos heredados del PRI, como la Procuraduría General de la República era dirigida por funcionarios de la era del PRI, cuyas funciones serían investigar las graves violaciones a los derechos humanos de la era del PRI. De ahí que ni el ejército ni los priistas protestaran ante la creación de la Fiscalía Especial. A diferencia de lo que ha ocurrido en otros procesos de justicia transicional, como en Argentina o Chile, en los que investigaciones de tipo histórico o judicial sobre crímenes del pasado generan malestar entre antiguos perpetradores, en México los responsables de las atrocidades no se opusieron visiblemente a que el gobierno de Fox enfrentara el pasado a través de una fiscalía.

El proceso de justicia transicional conservó la impunidad de los antiguos perpetradores de abusos. Les otorgó una amnistía *de facto*. Las víctimas no vieron que se hiciera justicia. ¿Puede haber reconciliación ante la injusticia? La Fiscalía Especial investigaba a perpetradores de abusos específicos, perseguía a individuos que supuestamente habían cometido “delitos” en contra de personas “vinculadas” con movimientos sociales o políticos. Es decir, a diferencia de lo que buscan las comisiones de la verdad, la Fiscalía Especial no investigó patrones de abusos, ni los factores detrás de dichos patrones, menos aún indagó la forma en que funcionaban las instituciones que los hicieron posibles (por ejemplo, al ejército, la policía o los servicios de inteligencia). Las instituciones responsables de la represión en la era autoritaria pasarían sin muchos cambios al nuevo régimen. ¿Se puede fundar realmente una nueva democracia sobre organismos que durante décadas funcionaron bajo una lógica autoritaria? ¿Se puede consolidar un régimen de respeto al Estado de derecho sobre estructuras cuyos antecedentes en materia de derechos humanos es cuestionable? Una lista sucinta de la manera como obran algunas de estas instituciones en la

llamada era democrática puede ayudar a dar respuesta, aunque sea tentativa, a estas preguntas.

En mayo de 2006, todavía durante la administración de Vicente Fox, más de 1 800 agentes municipales y estatales, así como cerca de 700 elementos de la Policía Federal Preventiva reprimieron a activistas y personas que se solidarizaron con las manifestaciones sociales y políticas del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra en los pueblos de Texcoco y San Salvador Atenco. El resultado del excesivo uso de la fuerza del Estado fue la muerte de un niño y de un joven universitario. De acuerdo con una distinguida organización de derechos humanos, fueron “detenidas y torturadas” 217 personas, entre ellas gente sin militancia política pero que tuvo la mala fortuna de encontrarse en medio del operativo policíaco.⁹⁶ Entre los detenidos, hubo 47 mujeres. Al menos 26 de ellas declararon haber sido incomunicadas durante un tiempo y sufrido abusos sexuales de los policías. Éste es sólo un ejemplo que muestra el uso de tortura, ejecuciones, detenciones arbitrarias, ausencia de debido proceso y tortura sexual. No fue un caso aislado. Organizaciones como HRW, por ejemplo, evidenciaron con base en la información oficial de las comisiones estatales de derechos humanos que en la administración de Fox continuaba un “extendido uso de la tortura en todo México”.⁹⁷ De ahí que algunos observadores advirtieran ese año que en términos de seguridad y derechos humanos “el legado del pasado autoritario sigue muy presente”.⁹⁸

En diciembre de 2006, Felipe Calderón, también del Partido Acción Nacional, sucedió a Fox en la presidencia. Calderón ganó las elecciones con un número muy reducido de votos y en medio de

⁹⁶ Centro Agustín Pro Derechos Humanos. En http://www.centroprodh.org.mx/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=12&Itemid=113&lang=es.

⁹⁷ Human Rights Watch, *El cambio inconcluso...*, p. 116.

⁹⁸ Acosta y Ennelin, *op. cit.*, p. 115.

acusaciones de fraude electoral.⁹⁹ En este contexto, en menos de dos semanas de haber llegado al poder, improvisó lo que él llamó la “guerra” contra el crimen organizado. Para ello, hizo uso de las mismas estructuras, instituciones y cultura que condujeron o permitieron las violaciones de derechos humanos en el régimen autoritario. De ahí que algunas organizaciones de derechos humanos cuestionaran que “en lugar de adoptar las medidas necesarias para reformar y fortalecer las deficientes instituciones de seguridad pública de México”, “Calderón decidió emplearlas para llevar adelante una guerra”.¹⁰⁰ Los resultados son perturbadores. De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), entre 2005 y 2012, ésta recibió más de 9 000 quejas de detenciones arbitrarias llevadas a cabo por burócratas estatales.¹⁰¹ También investigaba cerca de 2 000 casos de desaparición forzada en los que tomaron parte funcionarios estatales. Solamente en 2011, la CNDH había recibido 2 000 quejas de tortura: esto representaba un aumento de 500 % con relación al año previo a la llegada de Calderón a la presidencia. En ese periodo, la Comisión había recibido más de 34 000 quejas contra “funcionarios adscritos a las áreas de seguridad en el ámbito federal”. “Dicha tendencia”, advirtió, “significó un incremento de 84 por ciento sólo en los últimos tres años, concentrado principalmente en los rubros de cateos ilegales, desaparición forzada de personas, detenciones arbitrarias, ejecuciones y tortura”.¹⁰²

⁹⁹ Javier Treviño Rangel, “Pánico moral en las campañas electorales de 2006: la elaboración del ‘peligro para México’”, en *Foro Internacional*, vol. 49, núm., 3, pp. 638-689.

¹⁰⁰ Human Rights Watch, *Ni seguridad, ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, Nueva York, Human Rights Watch, 2011, p. 5.

¹⁰¹ Víctor Ballinas y Andrea Becerril, “Aumentaron 500% los casos de tortura con Calderón: CNDH”, en *La Jornada*, 22 de noviembre, 2012.

¹⁰² Para un análisis de las violaciones de derechos humanos en el contexto de la guerra contra las drogas según el tipo de actor que les cometió, véase Alejandro Anaya Muñoz, “Violaciones a los derechos humanos en el marco de la estrategia militarizada de lucha contra el narcotráfico en México, 2007-2012”, en *Cuadernos de Trabajo del Seminario de Política de Drogas*, núm. 4, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014.

El último ejemplo es más reciente. En 2012, regresó el PRI al poder con el presidente Enrique Peña. En el tiempo transcurrido en esta administración, además de las atrocidades ocurridas en Ayotzinapa, distintos casos de serias violaciones a derechos humanos han salido a la luz. Por ejemplo, el caso ocurrido en el municipio de Tlatlaya en 2014, en el que “un grupo de elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional privó de la vida a 22 personas”.¹⁰³ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos demostró que al menos 12 de ellas habían sido ejecutadas de manera arbitraria por el personal del ejército.¹⁰⁴ ¿Hay lugar para ejecuciones sumarias en un régimen democrático?

La fundación Open Society y algunas organizaciones de derechos humanos advierten que lo que actualmente ocurre en México son crímenes de lesa humanidad de acuerdo al lenguaje del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.¹⁰⁵ Esto es, las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas y la tortura son actos perpetrados por las fuerzas de seguridad y el Estado mexicano de manera generalizada y sistemática en contra de la población. Una vez más la pregunta es obvia: ¿pueden crímenes de lesa humanidad ocurrir en una democracia? Cualquiera que sea la respuesta, lo cierto es que como lo señala Mariclaire Acosta: “hoy día los derechos humanos en México deben verse y entenderse a la luz de una transición incompleta”.¹⁰⁶ Esto es, la crisis de derechos humanos que el país experimenta hoy en el contexto de la guerra contra las drogas no podría entenderse si no se

¹⁰³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación núm. 51-2014, 21 de octubre, 2014, p. 2.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 27.

¹⁰⁵ Open Society Justice Initiative, *Atrocidades innegables: Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*. En <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/undeniable-atrocities-confronting-crimes-against-humanity-mexico/es>.

¹⁰⁶ Mariclaire Acosta, “La impunidad crónica y la violación de derechos humanos”, en Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut [eds], *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2013, p. 99.

toma en cuenta el peculiar proceso de justicia transicional mexicano, que no trajo justicia, ni verdad, menos aún respeto al Estado de derecho. La justicia transicional en México perpetuó la impunidad que gozan los perpetradores y las instituciones de ayer, que en algunos casos siguen muy vigentes el día de hoy; contribuyó para que el gobierno de Fox reincorporara las estructuras institucionales que hicieron posibles los abusos en el pasado en el nuevo régimen democrático.

Es por ello que en este escenario resulte curioso que tantas voces pidan públicamente nuevos procesos de justicia transicional. Ante la pregunta: ¿qué hacer con la crisis actual de derechos humanos de México? La respuesta es: justicia transicional. ¿Cómo lidiar con los abusos de la guerra del narco? Justicia transicional. ¿Cómo hacer frente a los abusos de los policías municipales? Justicia transicional. ¿Cómo conocer la verdad sobre atrocidades cometidas por militares? Justicia transicional. La justicia transicional pareciera ser la respuesta fácil para tratar de hacer frente a la crisis de derechos humanos en el país, pese a que la evidencia disponible muestra que, al menos en México, no trajo consigo lo que sus promotores prometían: reconciliación, paz, rendición de cuentas, apego al Estado de derecho. A continuación enumero brevemente algunos de estos ejercicios de justicia transicional recientemente instaurados y algunos de los planes aún sin concretarse para generar otros más.

En 2012, se creó la Comisión de la Verdad para la investigación de las violaciones a los Derechos Humanos durante la Guerra Sucia de los años sesenta y setenta del estado de Guerrero. La Comisión de la Verdad de Guerrero fue creada por el gobierno local y fue financiada por el erario público. Su mandato era

investigar, estudiar, analizar y aportar elementos históricos, sociales, políticos y jurídicos, para contribuir con las labores de las autoridades competentes en la investigación de violaciones a derechos humanos, y hechos probablemente constitutivos de delitos, y delitos de lesa huma-

nidad, contra ciudadanos guerrerenses o personas radicadas o que se hayan encontrado en territorio guerrerense.¹⁰⁷

Esta Comisión de la Verdad fue creada para investigar lo que ya antes había investigado la Comisión Nacional de Derechos Humanos¹⁰⁸ y la Fiscalía Especial.

Esta Comisión de Guerrero, como la Fiscalía Especial, ha sido ignorada hasta ahora por los análisis académicos. Así que es realmente poco lo que se sabe sobre sus efectos en la vida cotidiana de las víctimas, de los perpetradores de abusos, y de las instituciones que hicieron posible que los abusos ocurrieran. De acuerdo con el *Informe Final de Actividades* de la Comisión el conocimiento de la verdad es “un requisito esencial para la consolidación de la democracia”.¹⁰⁹ Pero, ¿puede consolidarse una democracia municipal sin que ello ocurra en el ámbito nacional? Entre las dificultades que tuvo la Comisión estaba el acceso restringido o sesgado a documentos resguardados por el Archivo General de la Nación. Por ello, entre sus recomendaciones estaba “que se transfieran los archivos faltantes de la Secretaría de la Defensa Nacional” al Archivo General de la Nación.¹¹⁰ Esto es, la Comisión de Guerrero pide hoy lo que en el año 2001 el presidente Fox había ordenado a la Secretaría de la Defensa Nacional y a otras instituciones del país.¹¹¹ En octubre de 2014, la Comisión hizo público su *Informe Final* en el que detallaba las atrocidades cometidas por agentes gubernamentales entre 1969 y 1979 en el estado de Guerrero. Pocas

¹⁰⁷ Ley número 932 por la que se crea la Comisión de la Verdad para la Investigación de las violaciones a los derechos humanos durante la Guerra Sucia de los años sesenta y setenta del estado de Guerrero, Periódico Oficial del Gobierno del Estado núm. 32 Alcance I, martes 20 de marzo, 2012, p. 7.

¹⁰⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 26/2001, 27 de noviembre, 2001.

¹⁰⁹ Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero, *Informe Final de Actividades*, México, 14 de octubre, 2014, p. 5.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 90.

¹¹¹ Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*

semanas antes de ello, en septiembre, habían ocurrido los eventos en Ayotzinapa, Guerrero, donde participaron agentes gubernamentales. La ironía es obvia. ¿Qué tan distinta es la situación de 1969 en comparación con la de 2014 para algunos ciudadanos o para las fuerzas de seguridad en ese estado?

En 2013, el gobernador de Oaxaca decretó la creación de la Comisión de la Verdad para la investigación de los hechos que motivaron las violaciones a los Derechos Humanos del pueblo de Oaxaca en los años 2006 y 2007.¹¹² Esta Comisión tuvo por objeto investigar desapariciones forzadas, 28 ejecuciones y casos de tortura sufridas por simpatizantes de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) por parte de “diferentes corporaciones respaldadas por las autoridades de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de grupos armados ilegales creados por los propios cuerpos de seguridad pública estatal, así como también, en momentos clave del conflicto, el Ejército y la Marina”.¹¹³

Dos años antes de la creación de la Comisión de la Verdad en Oaxaca, el mismo gobernador había instaurado la Fiscalía de Investigaciones en Delitos de Trascendencia Social —esto es, “hechos de alto impacto sucedidos en los años recientes”, “hechos que han trastocado el tejido social, que han dejado abierta una herida”.¹¹⁴ La Fiscalía, que adoptó el lenguaje de las comisiones de la verdad, buscaba ayudar a “sanar” las “heridas” causadas por los abusos que, entre otros actores, habían perpetrado los agentes del gobierno estatal de Oaxaca. La Comisión, entonces, fue creada por el gobier-

¹¹² Gabino Cué Monteagudo, Decreto 2056, 19 de octubre, 2013.

¹¹³ José Alejandro Solalinde Guerra, Marina Patricia Jiménez Ramírez y Diego Enrique Osorno González, *¡Ya sabemos! No más impunidad en Oaxaca. Informe de la Comisión de la Verdad sobre los hechos que motivaron las violaciones a los derechos humanos al pueblo oaxaqueño en 2006 y 2007*, Oaxaca, Comisión de la Verdad de Oaxaca, 2016, pp. 6 y 24.

¹¹⁴ Comunicación Social del Gobierno del Estado de Oaxaca, “Gabino Cué firma decreto para constituir la Fiscalía de Investigaciones en Delitos de Trascendencia Social”, Oaxaca, 9 de marzo, 2011. En <http://www.oaxaca.gob.mx/gabino-cue-firma-decreto-para-constituir-la-fiscalia-de-investigaciones-en-delitos-de-trascendencia-social/>.

no de Oaxaca para hacer lo que, en teoría, ya debía estar haciendo una fiscalía *ad hoc* creada también por el gobierno de Oaxaca.

Como resultado de las graves violaciones a los derechos humanos perpetradas por agentes de seguridad en el contexto de la guerra contra las drogas que inició el gobierno de Calderón en 2006, numerosos expertos han propuesto la comisión de nuevos mecanismos de lo que llaman también justicia transicional. El ejemplo más conocido es el de Javier Sicilia, el personaje más conspicuo del movimiento de víctimas de la guerra contra el crimen organizado. Sicilia ha pedido la creación de una comisión de la verdad para establecer “con claridad cuáles de las víctimas cayeron en la guerra intestina del crimen organizado, quiénes fueron víctimas inocentes de la criminalidad y quiénes perdieron la vida a mano de las fuerzas de seguridad y en qué condiciones, trátase de delincuentes o de ciudadanos inocentes”.¹¹⁵ Expertos en políticas de drogas han propuesto la creación de una “Comisión Ciudadana de la Verdad sobre las Causas y Consecuencias de las Guerras contra las Drogas en México”. Esta comisión formada por un “grupo ciudadano”, se ha planteado, debe hacer un “estudio exhaustivo” que “bien podría sentar las bases para la reconciliación nacional e internacional”.¹¹⁶

Al acabar la administración de Calderón, expertos en derecho y relaciones internacionales sugerían públicamente la posibilidad de que el nuevo presidente creara una comisión de la verdad, dado que han sido útiles, decían, para “identificar responsables”.¹¹⁷ Esto era “necesario”, argumentaban, ante la “ineficiencia del aparato de justicia interno y las limitaciones estructurales del régimen internacional de derechos humanos”.¹¹⁸

¹¹⁵ Senado de la República, *Versión estenográfica. Reunión con el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*, Ciudad de México, Senado de la República, 7 de septiembre, 2011.

¹¹⁶ Froylán Enciso, “Justicia Transicional para la reforma del régimen de prohibición de drogas”, en *Nexos*, 23 de noviembre, 2014.

¹¹⁷ Salazar Ugarte y Saltalamacchia Ziccardi, *op. cit.*

¹¹⁸ *Loc. cit.*

Por otro lado, expertos en resolución de conflictos han pedido una comisión de la verdad para el caso Ayotzinapa. Según esta estrategia, “la comisión tendría que trabajar de manera expedita” para producir un informe sobre los hechos.¹¹⁹ Además, “la comisión tendría que estar facultada para conocer de casos similares recientes en Guerrero”.¹²⁰ Es decir, la Comisión de Ayotzinapa tendría como papel hacer las mismas investigaciones que ya hacía, en parte, la Comisión de la Verdad de Guerrero que terminó sus funciones en 2014. Finalmente, la Comisión para Ayotzinapa tendría que investigar casos similares en “el resto del país” —es decir, no sería una comisión para Ayotzinapa, sino nacional—. En respuesta, los padres de los estudiantes desaparecidos han afirmado que no quieren una comisión de la verdad, dado que ésta sería por el momento “un distractor”.¹²¹ Lo importante para ellos es lo que debiera ser, acaso, obvio para los nuevos expertos en justicia transicional y resolución de conflictos: que el Estado mexicano “defina el paradero” de sus hijos.¹²²

Estos son sólo algunos ejemplos que muestran bien la euforia reciente por imponer procesos de justicia transicional en un país que, en principio, no está atravesando ninguna transición política (que sepamos, al menos). ¿Hacia qué régimen transita México? Si México es conocido ahora como una democracia ¿hacia qué régimen se dirige? Más allá de si México está hoy en transición política o no, el llamado a instaurar nuevos procesos de justicia transicional no deja de ser peculiar. Primero, porque la justicia transicional supone, en teoría, que un nuevo régimen —en principio pacífico y democrático— enfrente un pasado que se deja atrás y del cual

¹¹⁹ Hernández, *op. cit.*

¹²⁰ *Loc. cit.*

¹²¹ César Martínez, “Rechazan padres comisión de la verdad”, en *Milenio*, 15 de septiembre, 2015. En <http://www.mural.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=642743&md5=2251f17a3c164b26be529b923dbf2798&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>.

¹²² *Loc. cit.*

busca diferenciarse —un pasado, en principio, violento—. En México los promotores actuales de la justicia transicional piden que el régimen actual, la democracia, investigue las graves violaciones que se cometen no en el pasado, sino en la actual democracia. Segundo, porque la justicia transicional supone, en teoría, que el nuevo régimen es medianamente funcional y tiene la capacidad (y la voluntad política) para hacer frente a las injusticias que funcionarios del pasado cometieron. En cambio, los actuales promotores de la justicia transicional mexicana buscan que se instauren mecanismos de justicia transicional porque el actual régimen no cuenta con la capacidad mínima (ni la voluntad política) para enfrentar las atrocidades que perpetran sus propios agentes (o los grupos criminales).

La justicia transicional en México ahora, como durante la administración de Fox, está sirviendo no para generar verdad o justicia, sino para perpetuar la impunidad. El mejor ejemplo es el de la propuesta de comisión de la verdad de Ayotzinapa que, además, se sugiere investigue otros casos de abusos cometidos en el estado de Guerrero. Quienes piden esta comisión ignoran —o quizá no, lo cual sería más preocupante— que en Guerrero ya hubo una comisión en la verdad entre 2012 y 2014; y que antes de ésta los abusos cometidos en Guerrero fueron investigados por la Fiscalía Especial, entre 2001 y 2006; y que aún antes de ello fueron indagados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Y en cada investigación se ha prometido la verdad y la justicia, la reconciliación y la paz; promesas que no llegan.

V. CONCLUSIONES

En 2012, al concluir la administración de Felipe Calderón, quien inició la guerra del narco en 2006, comenzaron a proliferar los análisis que exhortaban a implementar nuevos mecanismos de jus-

ticia transicional en México. Estos mecanismos, según iba el argumento, debían investigar los abusos cometidos en la guerra de Calderón. Al hacerlo, algunos expertos compararon públicamente a México con América Latina.¹²³ ¿Podían servir los modelos de las comisiones de la verdad establecidos en otros países latinoamericanos para ser exportados a México? Al hacer la comparación entre México y otros países de América Latina, estos expertos repitieron los argumentos que tradicionalmente acompañan este tipo de coitejos. Para ellos era muy distinto lo que ocurrió en “algunos países de América Latina” a lo que pasa ahora en México. En otros países latinoamericanos, dijeron, los regímenes políticos “ejercieron una violencia institucional excesiva”, que se tradujo en “violaciones sistemáticas de los derechos humanos”.¹²⁴ Lo que tiene lugar en México, argumentaron, no es ni de la “dimensión” ni de la “magnitud de lo que sucedió en Sudamérica”.¹²⁵

Ojalá que este capítulo sirva para repensar este tipo de comparaciones. ¿Es la historia de abusos en México realmente tan distinta de la de otros países de la región? Este apartado muestra que quizá no lo es. La diferencia radica, en todo caso, en que en algunos países latinoamericanos sí se ha alcanzado algún grado de verdad y de justicia acerca de los abusos perpetrados en el pasado. Ojalá este análisis sirva también para entender mejor el proceso de justicia transicional en México y los efectos que éste tiene hasta el día de hoy. La situación actual del país no puede entenderse si no se toma en consideración el proceso de transición y la manera como la justicia transicional ayudó a consolidar la impunidad en la llamada democracia mexicana. Finalmente, confiamos que esta reflexión ayude a explorar críticamente la justicia transicional y los valores que sus promotores le atribuyen sin mucha evidencia: justicia, verdad, paz, reconciliación, la consolidación de la democracia.

¹²³ Salazar Ugarte y Saltalamacchia Ziccardi, *op. cit.*

¹²⁴ *Loc. cit.*

¹²⁵ *Loc. cit.*

Este capítulo buscó mostrar el proceso de justicia transicional en México, pero no logró nada de ello. Al contrario, ayudó a legitimar instituciones autoritarias, permitió conservar estructuras y prácticas que hicieron —y hacen— posible la comisión de abusos; otorgaron una amnistía *de facto* a los perpetradores y no permitieron conocer la historia de lo que realmente pasó. Los promotores de la justicia transicional hoy buscan que ésta venga a resolver los efectos generados, en parte, por la justicia transicional de hace unos años.

En México, los optimistas promotores de la justicia transicional recuerdan la parábola “Ante la ley”.¹²⁶ Franz Kafka describe la historia de un campesino ante la ley, frente a la justicia, la cual es representada como una puerta inaccesible custodiada por un guardián que no permite el paso, detrás de quien hay otra puerta con otro custodio, atrás de quien hay más puertas protegidas por más celadores. Para Kafka, la justicia es una serie de puertas, una detrás de la otra, y nunca se abren.

¹²⁶ Franz Kafka, *The Trial*, Londres, Penguin, 2000.