

**UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS PUEBLA**

**Escuela de Ciencias Sociales**

**Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política**



**Mecanismos de justicia transicional para México: justicia para las víctimas de la guerra contra las drogas**

Tesis que, para completar los requisitos del Programa de Honores,  
presenta el estudiante

**Alexis Murillo Corona**

**158393**

**Ciencia Política**

**Dr. Juan Antonio Le Clercq Ortega**

San Andrés Cholula, Puebla.

**Primavera 2021**

## Hoja de firmas

Tesis que, para completar los requisitos del Programa de Honores  
presenta el estudiante **Alexis Murillo Corona (158393)**

### Director de Tesis

---

Dr. Juan Antonio Le Clercq Ortega

### Presidente de Tesis

---

Mtro. Gerardo Rodríguez Sánchez Lara

### Secretario de Tesis

---

Dra. Bruna Gabriela Cavalcanti Lessa

## Agradecimientos

Primero quiero agradecer a la Universidad de las Américas Puebla y al H. Congreso del Estado de Puebla por promover una beca que me permitió estudiar una licenciatura de excelencia mundial. Agradezco al rector de esta universidad, al Dr. Luis Ernesto Derbez Bautista, quien después de escuchar mi discurso en el congreso del estado me dijo: muy bien, serás peligroso. A cuatro años de distancia de ese momento, y después de muchos encuentros en las aulas y fuera de ellas, espero no haberlo decepcionado.

Agradezco al Decano de la Escuela de Ciencias Sociales, el Dr. Juan Antonio Le Clercq Ortega, por permitirme trabajar a su lado a lo largo de mi estancia en la universidad. Por otorgarme una de las mejores oportunidades de mi vida que me permitió visitar la ciudad de Washington y colaborar con un centro internacional. También por nuestras pláticas interminables sobre cine y literatura. Agradezco su confianza a lo largo del todo el desarrollo de este trabajo como mi director, también sus valiosas recomendaciones y propuestas para limitar y enriquecer esta investigación.

Agradezco a mis profesores. Especialmente al Director Académico del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, el Mtro. Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, por siempre mantener la puerta de su oficina abierta para mí. Al Dr. Víctor Reynoso, por apoyarme en lo personal y en lo académico a lo largo de mi estancia en la universidad, pero sobre todo le agradezco su amistad. Al Dr. Leandro Rodríguez, por sus críticas y enseñanzas incisivas y duras que me han hecho un mejor estudiante. A la Dra. Bruna Cavalcanti por sus recomendaciones, su lectura cuidadosa y apoyo en este proceso de escritura.

Agradezco a TV Udlap por su apertura a proyectos para la difusión y creación de contenidos digitales. Agradezco a Zuriel Vélez por la confianza y calidez en todo momento. A Lorena Martínez por siempre apoyarme. A mis productores a lo largo de este periodo, a Mike, a Claudia y a Richie. Agradezco a todo el equipo y personas que lograron que le proyecto de Ya Sé Qué No Aplauden siguiera vivo. Un proyecto que nació para generar debate entre estudiantes con el fin de ampliar el debate público.

En lo personal me gustaría agradecer a las amistades que me regaló esta institución. Principalmente a Dahyane Galindo y a Mariana Nolasco por su invaluable presencia en mi vida y todo lo que han hecho por mí, estaré siempre en deuda. Agradezco a todas las maravillosas personas que he conocido en estos años: Ivana del Río, Ixchel Padilla, Lisseth Olguin, Karime Sánchez, Catherine Lescieur, Alexa Campos, Andrea Casas, Marijose Llaca, Valeria Couttolenc, Mercedes Hernández, Mario López, Maria José Goytia, Daniela Sena y Guillermo Violante. Y a dos mujeres y amigas que apoyaron el proyecto de TV Udlap, a Diana Meneses por abrazarlo y hacerlo suyo, y a María Paula Aguilar por ser un ejemplo. Mención aparte para Marco Alfredo Martínez, amigo que exigió presencia en este apartado.

Finalmente, termino con las personas más improntas en mi vida: mi familia. Agradezco a mi madre, Leonor Corona, por todos los sacrificios y esfuerzos que ha hecho para permitirme crear un futuro mejor. A mi padre, Eugenio Murillo, y a mi hermano Juan Pablo, por todo su apoyo y presencia a lo largo de estos años. A ustedes tres les debo todo. A mi tío, el Dr. Noé Corona Lima, a quien perdí a la mitad de la realización de este proyecto y sé que estaría muy orgulloso. A él me enseñó a leer pocos años después de que perdió la vista, el mejor regalo que he recibido en mi vida. Por esta razón, le dedico este trabajo.

## Índice

Introducción .....	1
Justificación.....	6
Capítulo 1: ¿De qué hablamos cuando hablamos de Justicia Transicional? .....	10
1.1 Aproximación histórica al concepto de Justicia Trasnacional .....	10
1.2. Definición: delimitación del término y características de su implementación.....	21
1.3 América Latina, epicentro de la justicia transicional a nivel global.....	33
1.3.1 Argentina.....	34
1.3.2. Chile .....	37
1.3.3. Colombia.....	42
Capítulo. 2. Costos de la Guerra contra las Drogas.....	47
2.1. Política prohibicionista a nivel internacional .....	47
2.2 Guerra contra el Narcotráfico en México: la militarización de la política de drogas.....	54
2.3 Tragedia Nacional: los costos humanos del conflicto .....	64
2.4. Consecuencias: guerra asimétrica, macrocriminalidad y captura del Estado.....	74
Capítulo 3. Justicia Transicional para México. Pasado, promesa y futuro.....	87
3.1. Pasado: Justica Transicional en el año 2000 y la visibilización de las victimas .....	87
3.2. Promesa: propuestas de López Obrador en materia de Justica Transicional.....	96
3.3. Futuro: los mecanismos indispensables de Justicia Transicional para México.....	104
Capítulo 4. Conclusiones y Recomendaciones.....	110
Bibliografía .....	113

## Introducción

La presente investigación buscar probar que los mecanismos de la justicia transicional son la política pública que se requiere para atender a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos en México causadas por la Guerra contra las Drogas. A lo largo de este estudio se argumentará en consecuencia de esta premisa. Se revisará y se delimitará el concepto de general de justicia transicional y sus debates teóricos. Se presentarán experiencias internacionales y su implementación en cada una de ellas. También se describirán las causas y consecuencias de los grandes índices de violencia en el país, el aumento progresivo de homicidios y desapariciones. De la misma manera se presentan las graves violaciones de derechos humanos. Esto para poder llegar al análisis de los posibles mecanismos aplicables al caso mexicano, se revisará las experiencias nacionales sobre esta materia y las propuestas de política pública existentes.

La justicia transicional es una política pública holista que une un conjunto de procesos para garantizar la verdad, la reparación, la no repetición y la justicia después de episodios de conflicto o represión que han dejado un legado de violencia. Se implementan estos mecanismos ante las incapacidades de la justicia ordinaria. La justicia transnacional permite lidiar con periodos traumáticos para un país como contextos de dictaduras, regímenes autoritarios, violaciones masivas a los derechos humanos, etc. La justicia transicional se ha posicionado como una alternativa ineludible en los últimos treinta años para cualquier país después de un episodio traumático de violencia.

En la investigación se presenta un breve recorrido histórico por la aplicación y la concepción de la justicia transicional. Desde sus precedentes internacionales después de los periodos entre guerras hasta su consolidación como disciplina autónoma en los noventa. Se profundiza en los alcances y limitaciones de la justicia transicional a través de

una revisión del concepto. Así como los campos de acción de sus cuatro pilares fundamentales: la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición. Cada uno de estos pilares es necesario y suficiente para dar pleno reconocimiento y garantizar los derechos de las víctimas. Sobre su consolidación a nivel internación se resalta la fundación de la relatoría de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

Se realiza un análisis de la relevancia de América Latina en esa materia y los precedentes que se crearon en el continente, los cuales tuvieron y siguen teniendo implicaciones internacionales. En este trabajo se realiza una revisión más detallada de tres países: Argentina, Chile y Colombia. Cada uno de estos países aporta experiencias relevantes. Argentina por ser el primer país donde las víctimas tomaron una posición política primaria y se desarrolló la primera comisión de la verdad. El caso de Chile ejemplifica lo complejo que es realizar estos procesos ante procesos de transición política que requieren de negociación y concesiones. Colombia vive un proceso de justicia transicional contemporáneos y sus experiencias con los periodos de violencia provocados por la guerra contra las drogas son clave para este trabajo. Estos estudios de caso nos permiten ver de manera puntual la aplicación de los mecanismos y los retos que implica enfrentar a la sociedad con el pasado criminal de una dictadura o de un fuerte conflicto armado. Así como los tiempos, los mandatos y los diseños institucionales necesarios.

Se realiza un análisis de la situación de violencia en México. Este trabajo considera dos precedentes relevantes que permitieron el desborde de la violencia. El primero es el régimen prohibicionista a nivel internacional, impulsado por Estados Unidos, consolidado en la Guerra contra las Drogas maximizada en los años setenta. Los costos de esta política antidrogas han provocado fuertes consecuencias en los países

productores y de tránsito. Los estragos de esta política internacional van desde la creación de incentivos para crear un mercado negro ante la alta demanda de estupefacientes hasta implicaciones negativas en términos de salud pública y daño al medio ambiente.

El segundo es la debilidad institucional preexistente a la declaración de la guerra contra las drogas en México que permitió la posterior maximización de captura de instituciones del Estado a manos de organizaciones del crimen que, ante la incertidumbre política en los estados por el cambio de régimen, decidieron tomar en sus manos el control político. La confrontación frontal con grupos criminales poderosos en regiones específicas detonó que los grupos pequeños aprovecharan para expandir su territorio y su control político. Creando redes de macrocriminalidad con poderes facticos e instaurando una colusión entre dos esferas: grupos criminales y miembros del gobierno. Este entrelazamiento entre esferas es una característica esencial de la criminalidad. En la que se genera una especie de zona gris donde se diluyen los límites entre criminales y administradores del gobierno.

La militarización de la seguridad pública para combatir el tráfico de drogas, de manera sistemática y pública, comenzó con Felipe Calderón al tomar la decisión de utilizar a las fuerzas armadas como las principales instituciones públicas de respuesta al tráfico de drogas y a los grupos del crimen organizado en el país. Esta decisión se ha mantenido a lo largo de los años hasta el día de hoy. Desde el 2006 hasta el 2019, México reportó más de 325 mil muertos y más de 70 mil desaparecidos. El conflicto que vive México ha llegado a ser calificado como una guerra asimétrica y una zona de guerra por académicos y organizaciones internacionales.



Los costos de militarización de la guerra contra las drogas en México también han traído un aumento en las violaciones de derechos humanos de manera progresiva. La participación de las fuerzas armadas ha tenido consecuencias graves, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) ha recibido un total de 40% de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el periodo del 2006 al 2019. Su participación en tareas de seguridad ha tenido costos para la sociedad como el aumento de violaciones a los derechos humanos en el país.

La estrategia del gobierno contra los grupos criminales más poderosos de ese momento generó dinámicas de violencia que se expandieron por más territorios en el país, esto también provocó que los grupos del crimen organizado más pequeños tomaran los territorios después de que el gobierno debilitó a los capos con más poder. Esto provocó el aumento de los grupos criminales, su expansión implicó nuevas rutas de transacción y nuevas zonas se vieron expuestas a la violencia. La utilización de las fuerzas armadas para tareas de seguridad pública creó una dependencia de sus efectivos y fortaleció su posición como actores políticos. También detonó el aumento de la violencia al enfrentar a las fuerzas armadas y grupos del crimen organizado.

De hecho, las fuerzas armadas han estado involucradas en los dos eventos de violación de derechos humanos más comentado y documentados de la última década: la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Isidro Burgos de Iguala y la ejecución extrajudicial de 15 personas en Tlatlaya. El Estado mexicano es responsable directo de estas graves violaciones a los derechos humanos, sus subordinados tienen responsabilidad de omisión y de acción en cada caso. En el primer caso los militares tuvieron pleno conocimiento de los sucesos, el Batallón 27° y no actuaron para detener

los sucesos En el segundo caso, fueron elementos de las fuerzas armadas que realizaron las ejecuciones de presuntos criminales.

Ante este hecho, buscar alternativas para dar justicia y verdad a las víctimas se ha convertido en un constante en los últimos años. México ya vivió una especie de proceso de justicia transicional a principios del siglo, muy cercano a los procesos vividos en América Latina. En ese trabajo analizamos las implicaciones y las fallas de la institución creada para atender algunos de los crímenes de lesa humanidad cometidos por el régimen del partido hegemónico en el siglo XX. Después de analizar este precedente histórico que se vivió el país, se analizan las condiciones naciones y las movilizaciones sociales que han logrado poner a las víctimas de la guerra contra las drogas en el centro del debate.

El actual presidente López Obrador escuchó y prometió dar una respuesta en materia de justicia transicional a las víctimas. Prometió la creación de un mecanismo internacional para combatir la impunidad y la creación de una comisión de la verdad. Estas declaraciones dieron paso a una colaboración de las organizaciones civiles y de víctimas para crear una propuesta de política pública en materia de justicia transicional. Sin embargo, los desencuentros entre la administración de López Obrador y las organizaciones de la sociedad civil han imposibilitado las aplicaciones de estos mecanismos en el país. Desencuentros provocados por el presidente al no comprometerse con la agenda y arropar la estrategia de militarización.

Finalmente, una aproximación a la crisis de violencia a través de esta perspectiva, que prioriza a las víctimas de la violencia, representa un cambio radical en la manera en la que se observa y se delimitan el problema. Al poner a las víctimas como el centro del debate, no se requiere cumplir con los acuerdos en materia de seguridad con el país vecino

del norte, ni se trata de lograr ganar un enfrentamiento con grupos delictivos. Las personas fallecidas y desaparecidas no son consideradas simples bajas y costos a pagar de un conflicto, sino que se considera como víctimas de esta crisis que se debe detener. Esto no se logrará pactando y llegando a acuerdos de impunidad. La única manera de lograr una solución a esta crisis es a través de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

El trabajo concluye con una breve síntesis de las medidas que se deberían implementar y las limitaciones de estas. Los mecanismos de justicia transicional deben implementarse con mandatos claros y medidas de temporalidad específicas. Una política pública de esta característica necesita de mucha precisión y definición. Sin embargo, más allá del tema técnico, la política necesita de las organizaciones de víctima porque no pueden ser vistas como simples receptores de la política, sino también como constructores de esta. Una política pública creada con las víctimas y para las víctimas es indispensable para garantizar los derechos de las personas afectadas por el conflicto.

#### Justificación

Este trabajo se une a los esfuerzos de los últimos años por colocar a las víctimas como el centro al momento de observar la gran crisis de seguridad que se vive en México. Las víctimas son las más vulnerables y quienes han sufrido los daños más importantes causados por la confrontación armada contra los carteles de la droga. La justicia transicional coloca a las víctimas como el centro, y sus cuatro pilares -justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición- permite que reciban lo que merecen. Ser tratados con dignidad y respeto en un proceso tan traumático y doloroso para garantizar sus derechos.

Este trabajo reconoce la autonomía de la justicia transicional como un campo de estudio autónomo que, si bien está muy ligado a los derechos humanos, se posiciona con libertad ante otros campos de estudio. Se eligió trabajar la materia de justicia transicional porque muestra alternativas para dejar de ver a las personas que han sufrido crímenes atroces como un daño colateral. Dignifica a las víctimas y obliga a los Estados a cumplir con sus obligaciones marcadas por los tratados internacionales de derechos humanos.

Los mecanismos que ofrece la justicia transicional permiten que las víctimas reciban el reconocimiento que merecen y las compensaciones por las violaciones recibidas por miembros del Estado. Este proceso permite llevar a los perpetradores ante un tribunal y recibir una condena por sus crímenes. También obliga a los Estados a reconocer su responsabilidad y reformar sus instituciones en consecuencia para evitar que esto se repita en el futuro. Los gobiernos que deciden aplicar estos mecanismos llevan a su sociedad a un proceso de apertura y cierre con un pasado atroz y crean una memoria histórica.

La justicia transicional permite materializarse en un conjunto variado de mecanismos. Cada país que busque aplicar estos pilares en sus propios contextos determinará y prioriza sus necesidades. También se debe reconocer que el marco que ofrece la disciplina representa varios retos. Uno de ellos es que solo la aplicación conjunta y coordinada de los cuatro principios permite cumplir de manera satisfactoria con las deudas existentes con las víctimas de la violencia.

Los cuatro pilares son necesarios y suficientes para poder garantizar el derecho a la justicia con procesos penales en contra de los perpetradores con el derecho a la verdad conociendo y haciendo público los crímenes cometidos, con la reparación al otorga una

compensación a las víctimas por la omisión o la perpetración de los crímenes y con la obligación de que estos crímenes no vuelvan a ocurrir a través de las garantías de no repetición que garantizan una reforma institucional profunda. Este trabajo toma estos pilares como base para proponer soluciones de política pública.

### Capitulado

El texto se divide en tres capítulos y una sección de conclusiones. En el primero se presta el marco teórico de la justicia transicional. Se dan sus precedentes históricos, se plantea una definición que guiará este trabajo y se delimitan sus cuatro pilares fundamentales. También se presenta el debate sobre la justicia transicional como una alternativa que se ha popularizado en las últimas décadas y las dificultades de implementación. El debate conceptual del término y sus raíces históricas se focalizan en las transiciones democráticas latinoamericanas. América latina es el epicentro de la justicia transicional. Por esta razón se concluye con un análisis comparativo de tres casos latinoamericanos: Argentina, Chile y Colombia. Cada uno de estos países representa las mejores experiencias y retrata de manera puntual los grandes dilemas de implementación de los cuatro pilares de la agenda.

En el segundo capítulo se divide en cuatro apartados. En el primero se analizan los costos de la guerra contra las drogas a nivel internacional. Desde el aumento de la violencia hasta la estigmatización de los consumidores. En el segundo se analiza la militarización de la política de drogas en caso específico de México y el inicio del conflicto contra los grupos del crimen organizado. También se realiza matices sobre la militarización en el país, proceso que solo se ha maximizado en los últimos años pero que no ha dejado de existir, y los precedentes nacionales de prohibicionismo sobre las drogas.

En el tercio apartado se observan los saldos del conflicto en costos humanos, se presentan los niveles de homicidio, desaparición y los casos de violaciones de derechos humanos. Finalmente, en el último, se observa las consecuencias institucionales para el país como la presencia de un conflicto asimétrico entre las fuerzas del Estado y grupos criminales a nivel regional y estatal, la macrocriminalidad generalizada entre miembros del crimen organizado y administradores estatales que permiten la creación de zonas grises donde la diferencia entre unos y otros es mínima. Se concluye el apartado con la captura del Estado y las implicaciones que esto tiene en la impartición de justicia.

En el tercer capítulo se analiza el caso mexicano. En el primer apartado se observa el proceso de justicia transicional en el gobierno de Fox, el cual estuvo marcado por la falta de compromiso y un mal diseño institucional que derivó en la inoperatividad. También se observan los movimientos de las víctimas por la justicia que se volcaron a las calles a finales del gobierno de Felipe Calderón exigiendo reparación y justicia por las víctimas del conflicto iniciado por su gobierno. En el segundo apartado se analizan las promesas de la de López Obrador cuando era candidato a la presidencia y sus inacciones por cumplir con la agenda que prometió implementar. También sus desencuentros con las organizaciones de la sociedad civil. En el tercero se presenta una breve propuesta de los mecanismos que se deben aplicar y sus características para el caso mexicano.

Finalmente, el texto concluye con una sección de conclusiones y recomendaciones. Reconociendo las limitaciones y logros de este trabajo. Se retoman los puntos y hallazgos más importantes, de la misma manera se focalizan los pendientes y posibles puertas de investigación que este trabajo no puede abarcar. Este trabajo concluye verificando o comprobando la tesis expuesta en este apartado. Del mismo modo se reconocen sus alcances como solución a la crisis de violencia del país.

## Capítulo 1: ¿De qué hablamos cuando hablamos de Justicia Transicional?

### 1.1 Aproximación histórica al concepto de Justicia Transnacional

La historia de la justicia transicional sobre su nacimiento y su conceptualización es un debate abierto. Ruti G Teitel, en su *Genealogía de la Justicia Transicional*, argumenta que los orígenes se encuentran en la Primera Guerra Mundial, sin embargo, para la autora la justicia transicional es entendida como extraordinaria e internacional después de 1945. A este periodo se le conoce como primera fase, y dura hasta el fin de la Guerra Fría. Ella aclara que “durante el período entre ambas guerras, el objetivo central de la justicia era delinear la guerra injusta y demarcar los parámetros de un castigo justificable impuesto por la comunidad internacional” (Teitel, 2003).

Respecto a los procesos de justicia iniciados después de la Segunda Guerra Mundial, según Teitel (2003), surgieron dos críticas puntuales a las medidas tomadas y a las decisiones tomadas después de la Primera Guerra Mundial. El primero es que la justicia nacional no sería suficiente, ya que los juicios nacionales no sirvieron para prevenir lo ocurrido en la Segunda Guerra Mundial. El segundo es que las sanciones colectivas impuestas a Alemania fueron la causa del fracaso económico y del resentimiento que llevaría a un nuevo conflicto armado en 1939. Estos dos puntos son cruciales para comprender las decisiones tomadas por las naciones a nivel internacional.

Por estas dos críticas se desplazó a la justicia nacional por la justicia internacional y el sistema legal se enfocó en hacer responsables a los altos mandos del Tercer Reich, es decir, se innovó en el Derecho Penal Internacional para extender su aplicabilidad a individuos y no solo a los Estados (Teitel, 2003). La priorización por el sistema

internacional y la responsabilidad individual durará hasta finales de los años ochenta. Cuando inicia la tercera ola de la democratización y se colapsa el régimen soviético.

La segunda fase inicia en este contexto de transiciones políticas, y con el final de la bipolaridad global. La primera caracteriza que identifica a esta fase es que no se podía garantizar con éxito el modelo de Nuremberg para enjuiciar a los líderes, y se optó por mantener, en menor medida, juicios nacionales. En la primera fase se asumió la legitimidad de castigar los abusos hacia los derechos humanos, en la segunda aparecieron tensiones entre castigo (proceder judicialmente contra perpetradores y líderes políticos) y amnistía (garantizar una salida pactada del conflicto) causadas por los dilemas del cambio político (Teitel, 2003).

Las realidades políticas de dependencia de estructuras preexistentes y la fuerza de los líderes políticos obligaron a varios países a tomar determinaciones y renunciar a procesos penales en favor de métodos alternativos. Las discusiones que llevaron a estas decisiones abrieron el alcance de la justicia transicional, ya no solo era entendida como un proceso para castigar los crímenes cometidos anteriormente, sino para permitir la reconstrucción a través de mecanismos alternativos. Teitel (2003) lo aclara de la siguiente manera:

Los dilemas transicionales en juego en la fase II se enmarcaron en términos más abarcadores que la simple práctica de confrontar y demandar responsabilidades al régimen predecesor, e incluyeron interrogantes acerca de cómo sanar las heridas de una sociedad entera e incorporar diversos valores de un estado de derecho, tales como la paz y la reconciliación, los que habían sido tratados previamente en gran medida como externos al proyecto de justicia transicional. En consecuencia, el abandono de los juicios asociados a la justicia internacional reflejó un giro en la comprensión de la justicia



transicional, la que vino a asociarse con las condiciones políticas más complejas y diversas de la reconstrucción de la nación. (Teitel, 2003, p. 10)

En este punto la justicia transicional se consideró más contextual, limitada y provisional. Aquí es en donde surgen los grandes dilemas y confrontaciones entre los pilares que forma la justicia transicional. Teitel (2003) afirma que el modelo más destacado de este periodo es la justicia restaurativa -la cual permite llegar un acuerdo entre todas las partes involucradas y se focaliza en la reparación de los agravios (Díaz Madrigal, 2013)-. Menciona que la abstención de enjuiciamientos permitió la creación de narrativas históricas de lo sucedido, es decir, se optó por una política de la memoria a través de comisiones de la verdad. Aunque el autor considera que objetivo primordial de estas comisiones era la paz.

A cambio de tener confesiones, por ejemplo, se concedieron amnistías en Sudáfrica y El Salvador. Un caso distinto fue el de Argentina, donde se formó con una comisión de la verdad que llevo a la creación de una política judicial penal y a posteriores procesamientos. Sin embargo, se debe aclarar que esto procesos terminaron con absoluciones. Las comisiones de la verdad se convirtieron en alternativas para las víctimas, así podrían reconciliarse y recuperarse del daño sufrido, con el apoyo de grupos no estatales. Esta es otra característica fundamental del periodo. Se permitió la entrada de muchos otros actores, principalmente los colectivos de victimas. El proceso no estaba solo en manos del nuevo régimen y de los tribunales, sino que estuvieron presentes organizaciones no gubernamentales, defensores de derechos humanos e iglesias (Teitel, 2003).

La segunda fase incorporo la retórica de los derechos humanos, como en la primera fase, pero con una mirada más amplia y una visión restaurativa. La ruptura más evidente es el alejamiento de la justicia criminal internacional asociada con la primera fase. La tercera fase es el estado estable de la justicia transicional. En esta tercera fase vemos la consolidación del modelo de Nuremberg con la creación de la Corte Penal Internacional (CPI) (Teitel, 2003).

La Corte es un tribunal para el enjuiciamiento de crímenes graves internacionales, como el genocidio, los crímenes de guerra y los delitos de lesa humanidad. Se creó con la firma del Estatuto de Roma, que fue adoptado en julio de 1998. La corte entró en funciones en 2003. Sus precedentes más claros fueron los tribunales *ad hoc* conformados en la década de 1990 para abordar crímenes cometidos en Yugoslavia y en Ruanda. La consolidación del modelo de la fase I en la tercera y última fase es evidente.

Finalmente, en esta última fase es evidente el despliegue del sistema humanitario. Y el reconocimiento de que los factores locales afectan la legitimidad de las respuestas o soluciones transicionales. La crítica de la segunda fase para implementar enfoques locales y alternativos asociados a la reconstrucción de la nación siguió presente en la consolidación del modelo de la primera fase en la CPI (Teitel, 2003).

Si bien los orígenes de la justicia transicional pueden rastrearse hasta los procesos de posguerra de la primera y la segunda guerra mundial, incluso hay autores que han argumentado que existen precedentes 200 años atrás o en la antigua Grecia (Elster, 2004). Sin embargo, el campo de la justicia transicional nace y se empieza a consolidar después de los procesos de transición política de dictaduras o regímenes represivos a sistemas

democráticos en los ochenta. La llamada tercera ola de la democracia de finales del siglo XX es la clave para comprender el desarrollo de este nuevo campo de estudio.

Arthur (2009) argumenta que el campo de la justicia transicional inicia en los ochenta, como consecuencias de las nuevas condiciones a las que se enfrentaron defensores de derechos humanos en países como Argentina. Condiciones que los llevaron a tener una presencia más relevante en la política nacional. Países que se enfrentaban una transición a la democracia después de vivir regímenes dictatoriales. Los nuevos gobiernos deben lidiar con los crímenes de sus predecesores, con la necesidad de atender las demandas de las víctimas y garantizar la estabilidad política para el régimen democrático naciente.

En el caso argentino tenemos la llegada al gobierno de Raúl Alfonsín en 1983, después de la caída de la junta militar. Se debatió qué se debería hacer por las víctimas. Sin perder de vista el peligro que podrían implicar para el gobierno democrático iniciar procedimientos. Al principio, el gobierno abrió procesos limitados. Sin embargo, después dio un giro dramático y llevó a la junta militar ante un tribunal. La política de Alfonsín contra los criminales del régimen militar no solo se hizo pensando en las víctimas, sino que también se consideró necesaria para la consolidación democrática (Arthur, 2009).

El gobierno estuvo dividido, incluso existió el miedo de un golpe militar ante la política de enjuiciamiento del gobierno democrático. Bajo severa presión de los militares y la publicación de informe "Nunca Más" de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), el gobierno puso fin a los procesos judiciales con la llamada "Ley de Punto Final" de 1986 y la "Ley de Obediencia Debida" de 1987. Un gobierno posterior, el de Carlos Menem (1989-1999), perdonó a los que aún cumplían sentencias

de prisiones. Mencionar el caso es relevante porque demuestra las tensiones entre atender la justicia que merecían las víctimas de la dictadura y la importancia de no poner en riesgo el nuevo régimen, Arthur (2009) argumenta que:

*The questions raised by the Argentine case were not only ones of justice: Whom to punish, by what authority, and on what grounds? What to do for victims and their loved ones? Rather, they were questions about justice and prudence: How to balance competing moral imperatives, reconcile legitimate claims for justice with equally legitimate claims for stability and social peace, and foster the relationship between justice for crimes of the past and a more just political order in the present (p. 223).*

Esta gran tensión resumida por la autora se repitió a lo largo del continente y en otras partes del mundo. El nacimiento de la justicia transicional entendida como una disciplina o un campo de estudio había iniciado. El campo de la "justicia transicional" es una serie de intercambios de individuos e instituciones a nivel internacional cuya coherencia interna se mantiene unida por conceptos comunes, objetivos prácticos y reclamos de legitimidad, que comenzó a surgir como una respuesta a nuevos dilemas prácticos, y como un intento de sistematizar los conocimientos considerados útiles para resolverlos (Arthur, 2009).

Este campo surgió directamente de un conjunto de interacciones entre activistas de derechos humanos, abogados y juristas, legisladores, periodistas, donantes y expertos en política comparada preocupados por los derechos humanos. Se ha consolidado en organizaciones internacionales, el ejemplo más claro es el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ). También en organizaciones nacionales, universidades, institutos, etc.

El campo de la justicia transicional, como lo aclara Arthur (2009), se fortaleció con una serie de conferencias entre los ochenta y los noventa. Una de las más relevantes fue en el *Aspen Institute* a principios de noviembre de 1988 llamada "*State Crimes: Punishment or Pardon*". Otras conferencias fueron dirigidas por el *Chapter 77 Foundation* en 1992 llamada "*Justice in Times of Transition*" en Salzburg, Austria, y en 1994 el *Institute for Democracy in South Africa* (IDASA) organizó la conferencia: "*Dealing with the Past*."

Arthur (2003) reconoce que el trabajo de José Zalaquett, quien fue uno de los comisionados de la Comisión Nacional de la Verdad y Reconciliación en Chile (1990-1991) y participó en la conferencia del *Aspen Institute*, es relevante porque puntualizó que lidiar con situaciones de transición política era una nueva área para los derechos humanos porque planteaba cuestiones éticas, legales y prácticas. El contexto de transición política explica las medidas y acciones que se tomaron en ese momento. Estas fueron: decir la verdad, garantizar la restitución o la reparación, reformar las instituciones estatales abusivas y hacer justicia a las víctimas (Arthur, 2009). Estas cuatro medidas conforman los pilares o enfoques clave de la justicia transicional.

Arthur (2009) afirma que la justicia transicional y sus prácticas particulares se cristalizan en los ochenta a nivel internacional, y se empieza a formar como un campo. A diferencia de la perspectiva genealógica de Teitel (2003) y la perspectiva histórica de Elster (2004), ella argumenta que en ninguno de los precedentes históricos utilizados por ambos autores se usó el término de justicia transicional. Utilizar el término para épocas anteriores a finales de siglo XX es anacrónico.

El concepto fue creado como respuesta a los dilemas políticos que enfrentaron los activistas de derechos humanos en los procesos de transición política en los ochenta, los cuales fueron mediar la agenda de las víctimas con la transición a un régimen democrático perdurable. La primera aparición del concepto en bases de datos internacionales fue en el Boston Herald sobre la conferencia del *Charter 77 Foundation*. Sus participantes usaron el término de justicia transicional (Arthur, 2009). Y aunque no es seguro quien fue la primera persona en darle significado y usar el término, la más notable es Ruti Teitel.

La primera gran colección de textos sobre tema fue editada por Niel Kritz en cuatro volúmenes titulados “*Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*” publicados en 1995. Tenía una fuerte focalización en el cambio de un régimen dictatorial a un régimen democrático. Sin embargo, el subtítulo centra el concepto en las transiciones políticas a la democracia, y este es mucho más amplio (Arthur, 2009). La justicia transicional funciona para describir la confrontación de la sociedad con el pasado, y no solo a describir los procesos de cambio de régimen que caracterizan a la transición a la democracia. Esta confrontación es el punto especial para comprender la agenda de la justicia transicional. Permite dar un cierre a las víctimas y a la sociedad, no usando el olvido sino reparando los años a las víctimas y donde sus derechos son garantizados.

El paradigma de la transición a la democracia se consolidó, según Arthur (2009) por cuatro condiciones. La primera fue que en la mayoría de los países que experimentaban cambios políticos, la democracia era un objetivo deseable para muchas personas. La segunda fue la deslegitimación de la teoría de la modernización ante el hecho de que la democracia era un régimen posible sin la necesidad de la estabilidad económica.

La tercera condición fue la transformación del concepto transición. Este era usado por los marxistas para describir el cambio de un sistema a otro, es decir, se entendía como una herramienta de transformación total. Del feudalismo al capitalismo, del capitalismo al socialismo, y del socialismo al comunismo. En este nuevo contexto se concibe a la transición como una de reforma jurídica-institucional, es decir, un concepto más cercano a los cambios legales instituciones que a los cambios sistémicos.

La última condición fue el declive global de la izquierda radical. Ante la decepción de los modelos de gobierno soviéticos se apostó por la defensa de los derechos humanos. La única respuesta adecuada a los abusos generalizados de los gobiernos de izquierda y de derecha. En América Latina sucedieron varios eventos como fue la muerte de Ernesto Guevara, el asesinato de Allende, la decepción con el régimen cubano, el fin de la guerrilla urbana, etc.

Otra característica relevante es que las transiciones al socialismo tenían diferentes tipos de reclamos de justicia. En el caso de las transiciones en África se reactivó la justicia distributiva, la justicia transicional aborda cambios legales institucionales, y estos se consideraban limitados ante los abusos estructurales del régimen del apartheid. Se necesitaba la redistribución de la riqueza que fue acumulada a través de un sistema económico y política inhumano (Arthur, 2009). La justicia transicional solo fue posible en sociedades que transitaron a la democracia.

Las medidas de justicia que se adoptaron en estos procesos de transición política fueron los cuatro pilares de la justicia transicional mencionados anteriormente: verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Arthur (2009) reconoce que los procesos penales se consideraban un deber con las víctimas, para darle significado a su sufrimiento.

Y que esto sirviera como una reparación parcia a sus heridas. Decir la verdad se consideró como la respuesta mínima a las demandas de justicia. No basta con que los familiares de la victimas conozcan lo sucedido, toda la ciudadanía debe saberlo y debe ser oficialmente reconocido. La verdad facilita la reconciliación e impide que las instituciones u organizaciones que perpetraron los crímenes eviten el juicio de la historia.

Por otra parte, Arthur (2009) reconoce que transformar del aparato de seguridad del estado era una parte necesaria para dar certeza a las víctimas de que las violaciones que sufrieron no se ocurrirán otra vez. Y finalmente, la rehabilitación y compensación por los daños -la idea menos discutida en ese momento porque el dilema entre perdón y olvido tuvo el gran protagonismo- se reconoció como un elemento esencial de los procesos de confrontación con el pasado. Sobre la reparación, se ha argumentado después, debería comprender diversos tipos de prestaciones como “la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición” (Benavides Vanegas, 2011). La justicia transicional se sostiene en estas cuatro columnas para dar y garantizar justicia a las víctimas.

La justicia transicional tiene dos fuentes de creencias. Las principales, que se basan ideas normativas que especifican criterios para distinguir lo correcto de lo incorrecto y lo justo de lo injusto. Y las creencias causales, que son creencias sobre relaciones de causa-efecto que derivan autoridad a través del consenso compartido de élites reconocidas, ya sean ancianos de la aldea o científicos de instituciones de élite (Arthur, 2009).

La justicia transicional se empieza a consolidar como un campo autónomo de la agenda de los derechos humanos, pero nunca rompe con ella. El movimiento de derechos humanos ha construido esta práctica alrededor de defender y desarrollar normas,



particularmente a nivel internacional. El campo de la justicia transicional también ha asumido esta tarea del "emprendimiento" normativo, pero le ha sumado la carga de intentar sistematizar el conocimiento sobre las relaciones de causa y efecto entre las medidas de justicia y las transiciones (Arthur, 2009).

Los años ochenta son muy importantes para el movimiento internacional de los derechos humanos. Hasta este momento el objetivo central del movimiento había sido avergonzar a los gobiernos por la manera en la que trataban a sus ciudadanos. Una idea generalizada en ese momento era que no existía un lugar para el movimiento después de la caída de un régimen dictatorial, pero esto cambió cuando las exigencias de justicia de grupos nacionales en Argentina hicieron al gobierno de Alfonsín confrontar el pasado. El rol de los defensores de los derechos humanos cambió, dejaron de ser considerados adversarios de los gobiernos para convertirse en una oposición de apoyo (Arthur, 2009).

Una consolidación de la justicia transicional a nivel internacional y que demuestra su profunda relación con los derechos humanos es la aprobación de la resolución 18/7 del Consejo de Derechos Humanos que nombra a un Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición en 2011 (Consejo de Derechos Humanos., 2011). Este mandato fue renovado con la resolución 36/7 en el 2017 por un periodo de tres años más (Consejo de Derechos Humanos, 2017)

Aunque algunos precedentes, como es el juicio a líderes políticos al modelo de Nuremberg y la adopción de la justicia internacional, pueden ser considerados los inicios de la justicia transicional. Es hasta las transiciones políticas a la democracia en los ochenta donde el término y las características fundamentales de la justicia transicional aparecen. Una transición política permitió las condiciones para abrir estos procesos de verdad,

justicia y reparación. El cambio de régimen permite abrir estos debates públicos ante la salida de los perpetrados del poder. La concepción que tenemos en la actualidad, las delimitaciones de aplicación en la esfera pública, y la consolidación como un campo de estudio autónomo son herencia directa de los procesos y exigencias de justicia en las transiciones a la democracia a finales del siglo XX.

## 1.2. Definición: delimitación del término y características de su implementación

Delimitar un concepto en ciencias sociales nos permite saber de lo que estamos hablando. La Justicia Transicional tiene varias definiciones como cualquier otro concepto. Sin embargo, tiene características esenciales y necesarias. En este apartado se revisarán las definiciones más importantes de académicos, instituciones y expertos en la materia. Esto permitirá delimitar el concepto, su aplicación práctica, y sus características para este trabajo.

El Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ, por sus siglas en inglés) argumenta que el término se refiere a las formas en que los países que salen de períodos de conflicto y represión abordan las violaciones de derechos humanos sistemáticas o de gran escala, tan numerosas y graves que el sistema de justicia normal no podrá dar una respuesta adecuada. Esta emana de la rendición de cuentas y de la reparación para las víctimas. Reconoce su dignidad como ciudadanos y como seres humanos (ICTJ, 2021a).

Como lo aclara el ICTJ (2021) la justicia transicional prioriza la atención a las víctimas y su dignidad. Las atrocidades masivas y los abusos sistemáticos devastan sociedades y es probable que su legado debilite las condiciones del país. Las instituciones políticas y legales como el parlamento, el poder judicial, la policía y la fiscalía pueden

ser débiles, inestables, politizadas y carentes de recursos. El Estado está deslegitimado ante su población.

Las propias violaciones habrán dañado gravemente la confianza que pudiera haber existido en el Estado para garantizar los derechos y la seguridad de los ciudadanos. Ante este hecho, los mecanismos de la justicia transicional se convierten en una alternativa para las víctimas. Encontrar respuestas legítimas a violaciones masivas bajo estas limitaciones reales de escala y fragilidad social es lo que define la justicia transicional, y la distingue de la promoción y defensa de los derechos humanos en general (ICTJ, 2021a).

Por su parte, las Naciones Unidas han definido la justicia transicional como toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación (OACDH, 2014). Estos pueden incluir tanto mecanismos judiciales como no judiciales, con diferentes niveles de participación internacional (o ninguno en absoluto) y enjuiciamientos individuales, reparaciones, búsqueda de la verdad, reforma institucional, investigación de antecedentes y despidos, o una combinación de los mismos (Secretary-General, 2004).

En esta decisión de Naciones Unidas vemos la inclusión del término reconciliación. Porque la justicia transicional no solo permite la reparación y la justicia para las víctimas, también da paso proceso a de reformada y restauración estatal. También define su carácter nacional o internacional. Y reconoce la combinación de estos elementos como fundamentales. En el *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies* se argumenta que:

*Effective rule of law and justice strategies must be comprehensive, engaging all institutions of the justice sector, both official and non-governmental, in the development and implementation of a single nationally owned and led strategic plan for the sector... Where transitional justice is required, strategies must be holistic, incorporating integrated attention to individual prosecutions, reparations, truth-seeking, institutional reform, vetting and dismissals, or an appropriately conceived combination thereof* (Secretary-General, 2004, p. 9)

La característica holista es fundamental. Deja atrás el modelo tradicional de políticas públicas formuladas a puerta cerrada y sitúa al ciudadano en el centro. Situando al ciudadano en el centro de las consideraciones de los responsables de las políticas públicas, no solo como un objetivo, sino también como agentes. Esta transformación en el enfoque de políticas públicas implica el apoyo activo del gobierno para desarrollar la capacidad de resolución de problemas y fomentar la participación ciudadana en las organizaciones de la sociedad civil (Popescu, 2013).

El nuevo enfoque holístico se caracteriza por una visión integradora que brinda la transformación del ciudadano en copartícipe de las políticas públicas. Para lograr sus objetivos, deben compartir experiencia e información y trabajar juntos para resolver problemas. Esto implica un nuevo énfasis en la colaboración horizontal entre departamentos, niveles de gobierno y los sectores privados y ciudadanos. Por lo tanto, en vista del enfoque holístico, la responsabilidad de la seguridad de los ciudadanos debe pertenecer principalmente a la comunidad (Popescu, 2013).

De acuerdo con este enfoque, por ejemplo, las autoridades no son capaces de resolver los problemas de los grupos vulnerables solo con la asignación de diversas formas de apoyo, en general, financieras. La vulnerabilidad de esas personas representa

el resultado de una combinación de factores (nivel de educación, problemas de salud, actitudes culturales), y las políticas desarrolladas deben tomar en consideración todos esos factores. La participación de la comunidad en este tipo de políticas representa una estrategia ganadora (Popescu, 2013).

El enfoque holístico significa acuerdos gubernamentales, establecidos entre varios grupos de ciudadanos en la sociedad, reflejando así el cambio de las relaciones jerárquicas tradicionales entre un centro de gobierno y un sistema gobernado hacia relaciones nuevas, más complejas y una centros interdependientes (Popescu, 2013). Este enfoque permite que los cuatro elementos de la justicia transicional sean diseñados y vigilados por sectores de la sociedad civil que son cercanos o están formados por las víctimas de las violaciones masivas.

La justicia transicional ha sido definida por Pablo de Greiff, primer relator para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de Naciones Unidas del 2012 al 2018, como una política integral implementada para hacer frente a los legados de violaciones y abusos masivos y sistemáticos, y para restaurar o restablecer la vigencia de los derechos humanos, una política que tiene como elementos centrales la verdad, la justicia, las reparaciones y las garantías de no repetición (Greiff, 2020).

Greiff argumentó años antes que la justicia transicional tiene tres logros. El primero es que en los últimos veinte o treinta años se ha consolidado como un campo autónomo, es decir, un campo distinto que consiste en la reflexión académica, el activismo y la formulación de políticas. El segundo es la normalización, cada país que vive un proceso de transición política espera implementar la justicia transicional. El tercero es que las

víctimas y sus familiares han sido visibilizadas y se les ha dado una voz a las organizaciones de la sociedad civil en esta área (Greiff, 2013).

Sin embargo, el ex relator reconoce los grandes retos de la justicia transicional. Uno de ellos es la gran popularidad que ha ganado el campo, en un inicio solo se aplicaba a países que salían de regímenes post autoritarios. Ahora se aplica en países donde hay conflictos e incluso donde el conflicto no está terminado. El otro reto es mantener la cohesión entre las cuatro columnas de la justicia transicional, en este sentido el ex relator argumenta:

*How to keep these four measures together? How to design and implement programs that are truly comprehensive and that help to withstand the constant temptation, particularly by governments, to trade off one measure against the other? (...) the field still faces a challenge, both in theory and in practice, in relation to the design and the implementation of truly comprehensive measures that help satisfy the existing rights of victims and of society more generally (Greiff, 2013, p. 2).*

Si bien mantener una política integral es un reto, es indispensable para conseguir los objetivos de la justicia transicional. Ninguno de los pilares puede ser ignorado o rezagado. Su implementación ha creado precedentes en la aplicación de justicia. Porque la justicia transicional ha contribuido a dar un contenido más rico a la noción de justicia que es relevante a raíz de violaciones, abusos masivos y sistemáticos.

Cuando se aplican de manera integral se obtienen mejores resultados. Los pilares de la justicia transicional no son un conjunto de opciones entre las que los Estados pueden escoger, sino partes de un todo, cada una con sus obligaciones legales correspondientes. Constituyen medios para subsanar las secuelas de violaciones masivas. Cada uno de los

pilares se refuerzan uno a otro y sirven para impartir justicia tras la represión o el conflicto (Consejo de Derechos Humanos, 2014)

Greiff (2020) ha argumentado que, en el ámbito de la justicia penal, la justicia transicional ha enseñado lecciones importantes sobre las formas de afrontar o mitigar las consecuencias de las amnistías y los estatutos de prescripción. Ofrece un conjunto de medidas que aspiran a brindar un mínimo de justicia a un universo de víctimas que desborda las capacidades de prácticamente todos los sistemas judiciales, incluso de alta eficiencia.

Porque a nivel más general, dan a las víctimas - y sus familiares- reconocimiento como titulares de derechos. Sirven también de oportunidad para que el ordenamiento jurídico demuestre que es digno de crédito. Los procesamientos efectivos, en sistemas que respeten las debidas garantías procesales, afianzan el estado de derecho y, de esa manera, contribuyen a la reconciliación social (Consejo de Derechos Humanos, 2014).

La justicia transicional, menciona el ex relator de Greiff, ha aportado lecciones importantes sobre el desarrollo de estrategias de priorización y selección de fiscales, y también sobre una variedad de foros nacionales, internacionales e híbridos, donde se puede buscar justicia. En términos de verdad, ha contribuido a hacer que el derecho a la verdad sea real, para las víctimas, mediante el establecimiento de comisiones de la verdad, comisiones de investigación y otras herramientas de investigación (Greiff, 2020).

Por ejemplo, en el caso de Túnez se estableció en febrero de 2011 ante o en la Comisión Nacional de Investigación. El presidente de la Comisión fue designado por decreto y este, a su vez, seleccionó a los otros 15 miembros de la Comisión entre personalidades nacionales independientes, incluidas nueve mujeres, después de haber

consultado estos nombramientos con la sociedad civil. La Comisión no dispuso de citaciones ni poderes de incautación, sino que recabó información mediante entrevistas con familiares de los fallecidos durante el período investigado y con lesionados en todas las regiones del país (Consejo de Derechos Humanos., 2013).

También realizó visitas a los lugares donde se habían cometido las presuntas violaciones. Además, la Comisión visitó la Fiscalía General, tribunales militares y diversos servicios administrativos. Y realizó entrevistas con médicos en hospitales y visitó cárceles. La Comisión recomendó una serie de reformas legislativas e institucionales, incluida la protección de los derechos humanos a nivel constitucional, la protección efectiva de víctimas y testigos, la reforma de los sistemas de justicia, seguridad y penitenciario, así como de los medios de comunicación. Se propusieron recomendaciones específicas en relación con otras medidas de justicia transicional, como fue el establecimiento de un programa de reparación para las víctimas y sus familiares, que incluya un adecuado tratamiento médico, y el establecimiento de una “entidad de la verdad”, cuyas funciones y período de investigación debían ser especificados por un debate nacional (Consejo de Derechos Humanos., 2013).

El ejemplo de la comisión en Túnez es relevante porque demuestra sus limitaciones, no sustituye las instituciones nacionales como las fiscalices, sino que ayuda en los procesos de investigación y recopilación de evidencia para los futuros procesos judiciales. Sobre una formación es relevante la perspectiva de género con que fue conformada y los perfiles ciudadanos que la integraron. También crea un reporte donde da recomendaciones de reformas institucionales que permitan cumplir con las reparaciones.



En cuanto a las reparaciones, Pablo de Greiff argumenta que sin los aportes de la justicia transicional en forma de programas administrativos masivos que distribuyan beneficios complejos a las víctimas, tal vez estaríamos estancados en la tradición de las reparaciones interestatales, los cuales tiene una larga historia, pero no una que haya beneficiado claramente a las víctimas individuales. (Greiff, 2020). Para los demandantes, los programas de reparación por vía administrativa son más favorables que los procesos judiciales cuando se trata de violaciones masivas, pues ofrecen resultados con mayor rapidez, entrañan menos gastos y tienen normas de prueba menos estrictas, procedimientos no contenciosos y una mayor probabilidad de obtener algún tipo de reparación. Aunque ello no sea motivo para impedir el acceso a los tribunales con fines de obtener reparación, sí es una razón para crear programas administrativos (Consejo de Derechos Humanos., 2014).

La violación de los derechos fundamentales puede ser devastadora para las víctimas y tener efectos duraderos que repercuten en muchas personas e incluso a lo largo de generaciones. La no implementación de medidas que puedan mitigar (nunca neutralizar por completo) los legados de las violaciones, además de constituir un incumplimiento de una obligación legal, tiene graves consecuencias tanto para las personas como para las colectividades. Un punto fundamental es que las reparaciones son la única medida que desde su concepción procura beneficiar directamente a las víctimas (Consejo de Derechos Humanos., 2014).

Sobre las garantías de no repetición se debe distinguir de las tres anteriores porque se puede cumplir a través de medidas muy variadas como la reforma de las instituciones, el desmantelamiento de los grupos armados no oficiales, la derogación de la legislación

que sea incompatible con los derechos fundamentales, la investigación de los antecedentes de los miembros de las fuerzas de seguridad y el poder judicial, la protección de los defensores de los derechos humanos, la formación en derechos humanos de los miembros de las fuerzas de seguridad, etc. Las garantías de no repetición tienen una función de carácter esencialmente preventivo (Consejo de Derechos Humanos, 2015).

Las reparaciones no son un mecanismo de intercambio, no son como una póliza de seguro. Para que cuente como reparación, como medida de justicia, tiene que ir acompañado del reconocimiento de la responsabilidad y debe estar vinculado a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición. También se debe reconocer que los beneficios que las reparaciones pueden aportar a las víctimas no justifican, ni jurídica ni moralmente, que se les pida que acepten impunidad para los perpetradores a cambio de las reparaciones o que las reparaciones hagan más aceptable la impunidad (Consejo de Derechos Humanos, 2015)

Finalmente, que las reparaciones están concebidas para beneficiar directamente a las víctimas no implica que solo estas perciben los efectos positivos de un programa de reparación bien diseñado. Sus beneficios tienen importantes efectos positivos indirectos, uno de los cuales es ejemplificar el cumplimiento de la obligación jurídica de tomar en serio la vulneración de los derechos. Los gobiernos pueden argumentar que las reparaciones son inasequibles, sin embargo, la experiencia internacional ha demostrado que la voluntad política parece ser un factor más fuerte que las consideraciones socioeconómicas a la hora de determinar si se implementan o no (Consejo de Derechos Humanos, 2015).

Si bien, la justicia transicional ofrece una alternativa para atender demandas de justicia, se tiene que enfrentar a varios retos en la actualidad. Pablo de Greiff aborda específicamente tres de ellos. El primero es el tema del contexto. La justicia transicional tuvo su epicentro en el cono sur de América Latina y en sistemas democráticos post autoritario. Había características específicas como un alto grado de institucionalización, que las violaciones estaban relacionadas en gran medida a la libertad y que estas fueron predominantemente hechas por un solo actor. En los contextos actuales distinguir entre civiles y agentes armados, e incluso entre víctimas y perpetradores, se vuelve cada vez más difícil. También que varios de estos países son Estados débiles, y esto complica la implementación de los mecanismos de la justicia transicional (Greiff, 2020).

El segundo reto es el hecho de que se ha convertido en una especie de fórmula, es decir, se insiste en aplicar las mismas respuestas institucionales a todos los contextos como si estas funcionarían en todas las situaciones de la misma manera. La banalización del contexto no es una característica única de la justicia transicional, pero es muy evidente (Greiff, 2020). Creer que los cuatro enfoques son una receta mágica estandarizada podría desvirtuar los objetivos que se aspiran a obtener. La importancia del contexto y de las repuestas alternativas debe ser una prioridad.

Finalmente, el campo presenta tendencias tecnocráticas. Característica que se encuentra ligada a las problemáticas anteriores. Las preguntas de hoy en día ya no buscan encontrar la mejor manera satisfacer la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición para las víctimas, sino que ahora las preguntas giran en torno a la eficiencia de implementar una comisión de la verdad, programas de reparación y procesos judiciales (Greiff, 2020). Sin embargo, esto no un desprecio por la institucionalización. Es el

reconocimiento de que los cambios simplemente técnicos son limitados para la transformación social que se requiere en contextos de violaciones a gran escala. Si bien las críticas de Greiff son reveladoras, no demuestran una debilidad del campo ni mucho menos una jubilación de esta.

La justicia transicional es una política pública holística que une una serie de mecanismos divididos en cuatro enfoques. Permite la implantación de procesos y juicios contra actores presuntamente responsables directa o indirectamente de la perpetración de crímenes, suelen llevarse a cabo en los tribunales nacionales, con la aplicación o no de amnistías limitadas. También la búsqueda de la verdad mediante la creación de comisiones encargadas de investigar patrones de abuso y emitir informes que produzcan una verdad expuesta públicamente. Se cumple con la reparación a las víctimas, tanto monetaria como simbólicamente, alentando a los estados a emitir disculpas públicas. Y finalmente se atiende el terreno de la reforma institucional incluyendo esfuerzos para examinar las burocracias judiciales y de seguridad con el objetivo de expulsar a quienes perpetraron, ayudaron o instigaron delitos graves.

Estos mecanismos no son únicamente aplicables al cambio de régimen de un sistema autoritario a un sistema democrático. Esta característica ha cambiado. Su implementación no se reduce a cambios de régimen político. Como lo argumenta González-Ocantos, profesor de la Universidad de Oxford, en su libro *The Politics of Transitional Justice in Latin America*:

*First, TJ mechanisms are no longer exclusively associated with transitions from authoritarian to democratic regimes, and feature prominently in other kinds of transitions, especially transitions from civil war to peace. In Latin America, for example,*

*TJ was an integral part of peace agreements in Guatemala (1996), El Salvador (1993), and Colombia (2016) ... Second, TJ is no longer a paradigm or policy tool kit reserved for transitional moments. Nor are truth commissions strictly reserved for transitional moments, as demonstrated by the cases of Chile, where there have been two commissions since the 1990 transition, and Brazil, where the government established a commission more than twenty years after the transition. More interesting is the use of TJ mechanisms before there is any type of transition... Third, TJ is not associated with strictly punitivist conceptions of justice. This is partly because the theory and practice of TJ gradually elevated the legal and moral standing of alternative goals such as reconciliation.* (Gonzalez-Ocantos, 2020, pp. 3–4).

Estas características separan a la justicia transicional de los momentos de transición con los que era clásicamente unida. También reconoce que los mecanismos han sido usados tiempo después de las transiciones de régimen y que la lógica punitiva de la justicia transicional ha sido diluida ante las aspiraciones de reconciliación o de paz. Sobre esto último, se plantean desafíos únicos para el diseño, implementación y éxito de la justicia transicional porque el conflicto armado tiende a devastar y comprometer severamente a las instituciones responsables de diseñar e implementar mecanismos como procesamientos, reparaciones y garantías de no repetición.

Ahora que el concepto ha sido definido y sus nuevos campos de acción ha sido limitados, se analizarán las experiencias más relevantes. En el último apartado de esta sección se abordarán los casos específicos de aplicación de la justicia transicional en América Latina. Estas experiencias latinoamericanas y la experiencia que se vivió en México permitirán ver los precedentes y los contextos que permitieron su aplicación.

### 1.3 América Latina, epicentro de la justicia transicional a nivel global

Los países latinoamericanos han hecho contribuciones cruciales a la historia, evolución y significado de la justicia transicional. Produciendo importantes innovaciones en la forma en que los estados responden a las demandas de verdad y justicia de las víctimas. La experiencia latinoamericana ha moldeado las aspiraciones de las víctimas y los gobiernos de todo el mundo (Gonzalez-Ocantos, 2020). La región tiene una historia de brutalidad militar a través de sus dictaduras y la violencia generada por las guerrillas militares. La aplicación de justicia transicional en la región ha sido desigual, tanto en países como en tiempo (Skaar, Elin; García-Godos, Jemma; Collins, 2017).

América latín es la región en el mundo que más trabajo a realizad para liderar con los crimines cometidos por los actores estatales y no estatales durante los periodos de dictadura miliar o de conflicto interno. Se presenta el análisis de solo tres países de la región: Argentina, Chiles y Colombia. Cada país da una experiencia relevante para este trabajo, Argentina por ser el primer país en implementar los mecanismos, Chile por representar las grades dualidades y complicaciones de implementación en nivel temporal, y el caso de Colombia se asemeja a los dilemas mexicanos y sus problemas de seguridad. Estos casos son fundamentales para comprender la implementación de los mecanismos y como experiencias relevantes en la región Los primeros dos por ser los más emblemáticos casos de implementación de los mecanismos de la justicia transicional, con un énfasis sobre los dilemas entre verdad y justicia, y sobre el balance entre rendición de cuentas ante las víctimas y estabilidad política. El último por ser el más actual de todos y que utilizo los mecanismos para alcanzar la paz. También por su particularidad de implementar estos mecanismos mientras el conflicto armado seguir vigente.

### 1.3.1 Argentina

El caso argentino se tocó de manera directa e indirecta en los apartados anteriores por su relevancia. Argentina fue una fuente inusual de innovación en materia de los derechos humanos. Se desarrollaron otros mecanismos de búsqueda de justicia, incluidos los primeros grupos de madres y abuelas de los desaparecidos, el primer equipo de antropología forense en derechos humanos y los primeros juicios de la verdad. Los argentinos ayudaron a definir el término mismo de desaparición forzada -arresto, secuestro, detención o cualquier otra forma de privación de la libertad que no es reconocida, pero fue realizada por agentes del Estado o bien por grupos que actúan con la autorización del este - y a desarrollar instrumentos regionales e internacionales para poner fin a la práctica. Argentina ilustra así el potencial para el protagonismo global de los derechos humanos y la difusión de ideas de un país fuera del *wealthy North* (Sikkink, 2008).

Jorge Rafael Videla toma la presidencia de Argentina en 1976, después de dar un golpe militar a María Estela Martínez de Perón, y permaneciendo en el poder hasta 1981. La Junta Militar que dio el golpe disolvió el Congreso Nacional, a los gobiernos estatal y a los ministros del poder judicial. “El secuestro, la desaparición forzada y la tortura fueron características centrales de la dictadura” (Balardini, 2016). El gobierno terminó dos años después de la salida de Videla en 1983. En este periodo Argentina vivió años sangrientos con miles de desaparecidos y de víctimas en todo el país. La organización y las protestas de las Madres en la Plaza de Mayo fueron clave para atender las demandas de las víctimas.

Con el gobierno de Raúl Alfonsín se restauró la democracia y se consideró atender el pasado de violencia como una prioridad para su consolidación. La instauración de la

primera comisión de la verdad a nivel mundial ocurrió con la formación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) en 1983 con el mandato de investigar los crímenes de lesa humanidad ocurrido bajo el “Proceso de Reorganización Nacional”. Esta clarificó y dio una cifra a los crímenes de la Junta Militar. La CONADEP estimó 9,000 desapariciones forzadas, sin embargo, organizaciones civiles estimaron 30,000 desaparecidos (Gonzalez-Ocantos, 2020).

En el Informe Nunca Más que presentó la CONADEP en 1984 afirman claramente que sus investigaciones encontraron que “los derechos humanos fueron violados en forma orgánica y estatal por la represión de las Fuerzas Armadas. Y no violados de manera esporádica sino sistemática, de manera siempre la misma, con similares secuestros e idénticos tormentos en toda la extensión del territorio” (CONADEP, 1984). En el mismo apartado la comisión reconoce su papel y su función, diciendo que “Nuestra Comisión no fue instituida para juzgar, pues para eso están los jueces constitucionales, sino para indagar la suerte de los desaparecidos en el curso de estos años aciagos de la vida nacional” (CONADEP, 1984).

Consciente de los peligros de agravar el sector militar, el mandatario buscó limitar el proceso de judicialización a los funcionarios con los más altos niveles de responsabilidad, la presión miliar al gobierno de Alfonsín estaba presente (Arthur, 2009; Gonzalez-Ocantos, 2020). De hecho, el juicio que siguió no tuvo precedentes porque, por primera vez en la historia, una democracia estaba destinada a juzgar a los exdictadores militares en un tribunal civil. Esto ocurrió en diciembre de 1985 cuando los jueces condenaron a cinco comandantes de la Junta Militar y absolvieron al resto.



Los jueces probaron varias cosas. En primer lugar, se demostró que era posible asignar la responsabilidad penal individual a quienes estaban al mando de organizaciones clandestinas profundamente opacas. En segundo lugar, los jueces enseñaron al mundo lecciones importantes sobre cómo procesar las violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Estos crímenes obligan inevitablemente a quienes investigan atrocidades masivas a basarse en pruebas indirectas y contextuales. Como resultado, los tribunales deben estar preparados para asignar más valor a los testimonios de testigos potencialmente parciales o inconsistentes que lo que es común en los juicios ordinarios. En tercer lugar, lejos de poner fin a los juicios, la sentencia de 1985 alimentó nuevos procesamientos en las cortes civiles hacia oficiales de menor rango ante la negativa a las cortes militares (Gonzalez-Ocantos, 2020).

Sin embargo, en 1986 y 1987 se aprobaron dos leyes que pararon con los procesamientos judiciales. La primera, la “Ley de Punto Final”, estableció la caducidad de la acción penal en contra crímenes cometidos antes de 1983 y aplicó una política de enjuiciamientos limitados e impuso un límite de 60 días para presentar nuevos casos. En respuesta los juzgados ampliaron sus horarios de trabajo para recibir más denuncias. Ante los levantamientos militares que se vivían en el país, se aprobó la “Ley de Obediencia Debida” en 1987. Esta ley declaraba que los miembros de las fuerzas armadas con rango menor a coronel no pudrían ser declarados culpables porque obedecían ordenes de sus superiores.

Después vinieron los indultos por el presidente peronista Carlos Menem en 1989 y 1990. Entre los liberados estuvieron los cinco miembros de la Junta Militar que fueron condenados en 1985, entre ellos Videla, y líderes de grupos guerrilleros. El caso argentino

muestra que no hay manera lineal de asumir los procesos de justicia transicional. Incluso en el gobierno otorgó el perdón a los perpetradores, fue el mismo que construyó monumentos en honor a las víctimas y que concedió una reparación económica a los familiares de las víctimas (Balardini, 2016).

Si bien las leyes de impunidad, como se denominó a las leyes de amnistía de gobierno de Alfonsín y los indultos del gobierno de Menem, demostraron “la precariedad de la rendición de cuentas de tiempos de transición” (Gonzalez-Ocantos, 2020), la impunidad que garantizaron estas leyes estuvo vigente por años. Hasta que, en el gobierno de izquierda de Néstor Kirchner, el congreso argentino declaró nulas las leyes de Punto Final (1986) y de Obediencia Debida (1987) en 2003, y tribunales consideraron los indultos anticonstitucionales. También su gobierno estableció una fuerte política en pro de la rendición de cuentas y se aprobaron reparaciones económicas para los hijos que nacieron en detención ilegal o que sus padres fueron secuestrados (Balardini, 2016).

El caso argentino creó precedentes internacionales y relevantes para la región. Su experiencia entre la estabilidad política y las demandas de las víctimas cristaliza lo complicado que es dar un balance entre ambas. Con el paso del tiempo las decisiones políticas para mantener el sistema democrático y contener las afrentas de los militares, fueron revertidas y los perpetradores fueron condenados. Videla murió en prisión en el 2013 cumpliendo una pena de cincuenta años por los crímenes de la dictadura.

### 1.3.2. Chile

Uno de los clásicos casos de transición de un sistema autoritario a un democrático por dar paso a un sistema de elecciones competitivo después de vivir un periodo de violencia dictatorial donde la democracia era inexistente, Chile logró una trayectoria de

incremento en la aplicación de los mecanismos de la justicia transicional. El poder de veto de las fuerzas armadas y las figuras políticas de extrema derecha impidieron por una década la implementación de estos mecanismos, pero a finales de los noventa este había disminuido. (Collins & Hau, 2016). El régimen del General Augusto Pinochet duró 17 años.

Hasta 1973 Chile había sido un país próspero económicamente hablando y se había mantenido intacto de intervenciones militares. Sin embargo, el 11 de septiembre de 1973 se dio un golpe militar contra el gobierno socialista de Salvador Allende que había entrado en funciones en 1970. En la dictadura de Pinochet alrededor de 3,216 personas fue asesinadas o desaparecidas, y 38,254 mil más fueron apresados y torturados. La mayoría de las víctimas fueron hombres, menores a treinta años, con afinidades de izquierda o unidos a sindicatos (Collins & Hau, 2016).

La represión del gobierno provocó la salida del país de más de 200 mil personas entre 1973 a 1990. En los últimos años de la dictadura se realizó un plebiscito nacional para determinar si Pinochet seguía en el poder o no. Ganó el no en 1988 y, después de elecciones para la presidencia y el congreso en 1989, la Concentración de Partidos por la Democracia asumió el poder en Chile. El pacto con el régimen de Pinochet garantizó un balance en el senado con miembros simpatizantes del régimen de la dictadura.

En los primeros momentos medidas de verdad y reparación fueron implantadas. En la esfera de la justicia no se avanzó por las leyes de amnistías preexistente, aprobada en 1978 por el régimen de Pinochet, que hasta el día de hoy siguen siendo preservada. (Collins & Hau, 2016). Esta fue una estrategia que se dio en algunos casos de América Latina para evitar los procesamientos mucho tiempo antes de que una transición o un

cambio de gobierno estuviera cerca. Otra dictadura que hizo lo mismo fue la brasileña (Gonzalez-Ocantos, 2020) y fuera del continente tenemos el caso de España que aplicó una política de olvido ante los crímenes perpetrados por la dictadura de Franco.

Chile representa en sus primeros momentos el acceso a verdad sin consecuencias judiciales. La primera comisión de la verdad se fundó el 25 de abril 1990 bajo el mandato de Raúl Rettig. Por esta razón, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (CNVR), se conoció como la Comisión Rettig. Su mandato consistió en investigar las graves violaciones a los derechos humanos cometidos entre septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990. Después de nueve meses, el 8 de febrero de 1991 la Comisión entregó su informe al presidente Patricio Aylwin. En este se estableció la recepción de 3.550 denuncias, de las cuales se consideraron 2.296 como casos calificados (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos., 2021).

Esta primera fase de recuperación de la verdad estuvo relacionada con las reparaciones y, en teoría, con la justicia: los archivos de Rettig y CNRR se pusieron a disposición del Poder Judicial. Esta acción no trajo enjuiciamiento ni castigo, ya que ambos fueron excluidos por la amnistía, pero sí intentó convertir a los tribunales en un mecanismo auxiliar de la verdad. Los tribunales no apoyaron la propuesta del presidente Aylwin.

La segunda instancia oficial de verdad fue la Mesa de Diálogo, creada en 1999 y terminó en 2001. No fue una comisión de la verdad, fue un ejercicio de negociación entre el gobierno y las fuerzas armadas, con participación de defensores de derechos humanos y de la Iglesia Católica. Se basaba en la idea de que solo la protección judicial permitiría obtener información sobre los crímenes de la dictadura. La información que se obtuvo

fue presentada en 2001, pero fue desestimada en investigaciones judiciales (Collins & Hau, 2016). Sin embargo, dio a conocer el destino final de víctimas que fueron arrojadas al mar.

En 1992 se creó la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación y se le encomendó calificar la posible condición de víctimas de aquellas personas a las que la Comisión Rettig no le fue posible determinar o cuyos casos no alcanzó a examinar por falta de antecedentes. La Corporación recibió 1.200 denuncias, de las cuales 899 fueron consideradas como casos calificados de violaciones a los derechos humanos, los que sumados a los casos calificados por el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, da un total de 3.195 casos calificados. Los resultados del trabajo de la Corporación quedaron plasmados en el Informe sobre Calificación de Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos y de la Violencia Política (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos., 2021).

Chile tuvo dos comisiones más. La tercera fue la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, también conocida como Comisión Valech, fundada en 2003 bajo el mandato del presidente Ricardo Lagos Escobar. La comisión recibió más de 35 mil testimonios y determinó los lugares utilizados como recintos de detención. Ahí los agentes del Estado llevaron a cabo, en forma sistematizada y en total impunidad, los delitos de tortura, secuestro calificado, homicidio, desaparición forzada e inhumación ilegal, entre otros crímenes de lesa humanidad (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos., 2021). La comisión fue el corazón de la política de derechos humanos del gobierno de Lagos llamada “No Hay Mañana sin Ayer”. El impacto mediático de informe de la Comisión Valech fue gigantesco debido a que debeló las prácticas horribles de la

dictadura como la tortura a niños y la violación de mujeres embarazadas (Collins & Hau, 2016).

La última comisión fue la Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos y Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura, popularment<sup>4</sup> llamada Comisión Valech II. Abrió los casos que se las comisiones de Retting y Valech no consideraron probatorios. Esta comisión inició en el primer gobierno de izquierda de Michael Bachelet, pero entregó su reporte en el gobierno de derecha de Piñera. El informe agregó 9,795 personas que sufrieron de tortura y 30 personas a los muertos y desaparecidos (Collins & Hau, 2016; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos., 2021).

Las iniciativas de verdad demuestran el intento de los gobiernos democráticos de dar, como mínimo, verdad a las víctimas ante la incapacidad de proceder judiciales contra los perpetradores. Los programas de reparación administrativa fueron los más completos y sustanciales en los primeros años de la transición. Específicamente las reparaciones económicas y las simbólicas llegaron después del Reporte Retting. El retorno del exilio ocurrió entre 1990 y 1994, en estos años se dio apoyo en el tema de salud mental y acceso al sistema de la salud a defensores de derechos humanos. Para el 2004 todas las reparaciones económicas posibles fueron aplicadas: pensiones, subsidios de vivienda, becas parciales o totales en educación, etc. En cuanto a las garantías de no repetición, Chile ratificó tratados de derechos humanos y en 2009 ratificó el Estatuto de Roma, también se fundó el Instituto Nacional de Derechos Humanos y el Museo de Memoria y Derechos Humanos en 2003 (Collins & Hau, 2016).

### 1.3.3. Colombia

El caso colombiano es el más actual de todos y el más relevante para este trabajo por sus similitudes en términos de violencia y criminalidad. El país estuvo inmerso en un conflicto armado que dejó numerosas atrocidades y millones de desapariciones. Colombia inició un proceso de justicia transicional en 2005 con la aprobación de la Ley 975, más conocida como ley de Justicia y Paz, durante el gobierno de Álvaro Uribe para facilitar la reincorporación a la vida civil de miembros de grupos armados ilegales (Sánchez León et al., 2017).

La ley regula la investigación, el procesamiento y la sanción de las personas que deciden desmovilizarse, y les otorga beneficios judiciales bajo la condición de cumplir con medidas como la verdad, la reparación de las víctimas y una adecuada resocialización. Se crearon salas de Justicia y Paz para juzgar a los desmovilizados que postula el gobierno, y la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación que vela por el debido proceso. También se formó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), creada por la ley de Justicia y Paz y conformada por representantes de entidades gubernamentales, órganos de control y representantes de la sociedad civil para construir el modelo de reparación de las víctimas e iniciar su implementación (ICTJ, 2021b).

Colombia ilustra los grandes retos que envuelve la rendición de cuentas ante las violaciones de derechos humanos. Incluso la intervención o señalamientos de los organismos como la Corte Penal Internacional que se demostró en su Reporte Intermedio del 2012, donde concluyó que se “existe fundamento razonable para creer que se han cometido crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra en el contexto de la situación” (International Criminal Court, 2012). La Fiscalía de la Corte recibió y reunió información

sobre un gran número de presuntos crímenes de competencia de la Corte, en particular asesinatos, violaciones y otras formas de violencia sexual, traslados forzosos de población, privaciones graves de libertad física, torturas y desapariciones forzadas por actores no estatales (International Criminal Court, 2012).

En su última visita a Colombia en enero del 2020 la Fiscalía de la Corte Penal Internacional para mantener discusiones con autoridades sobre las áreas de interés expresada es el reporte del 2012 y subrayó la importancia de que los órganos nacionales cooperen plenamente con la Jurisdicción Especial para Paz (Internacional Criminal Court, 2020). En términos históricos, el conflicto armado en Colombia data de 1964 hasta el 2016 con los acuerdos de Paz, cuando las primeras guerrillas comunistas se establecieron. Concretamente fueron tres: las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias – Ejército del Pueblo), el ELN (Ejército Nacional de Liberación), y el EPL (Ejército Popular de Liberación).

Las FARC y el ELN fueron los grupos más grandes en términos de miembros y operativos. En respuesta a la violencia insurgente, se dio la creación de grupo de autodefensa. Estos se restauraron en una moderna fuerza paramilitar llamada Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 1997. A lo largo de los años, los grupos paramilitares consolidaron territorio. Consolidando poder político en estas regiones, manteniendo un control local.

Con el gobierno de Álvaro Uribe en 2002 se estableció el inicio de negociaciones con la AUC con la condición de un cese al fuego, lo cual ocurrió. Las negociaciones iniciaron el 15 de julio del 2003 y se acordó el desmantelamiento de la AUC para finales del 2005. Un total de 31, 671 paramilitares fueron desmovilizados para agosto del 2006.



Dos años después se creó el mecanismo para indemnizar a las víctimas con el Decreto 1290, estableció la indemnización por vía administrativa para las víctimas de grupos armados organizados al margen de la ley. Se entregó alrededor de 18 millones de pesos colombianos a las familias de víctimas que hubieran sufrido violaciones de los derechos a la vida, la integridad física, la salud física y mental, la libertad individual y la libertad sexual (ICTJ, 2021b).

En el 2010 se aprobó la Ley 1424 o también conocidos como Acuerdos de la Verdad. Fue un mecanismo no judicial de contribución a la verdad que concede beneficios jurídicos a miembros de los grupos organizados por “los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos y transmisores o receptores y porte ilegal de armas de fuego o municiones” (ICTJ, 2021b). Fue implementado por el Centro Nacional de Memoria Histórica.

Un año después de aprobó la ley de víctimas y de restitución de tierra. Esta fue una medida de reparación integral para las víctimas. Se incluyó la definición del universo de beneficiarios, medidas de asistencia, de compensación económica, de rehabilitación, de restitución de tierras y medidas de satisfacción. También la creación del Día nacional de la memoria y solidaridad con las víctimas, que desde entonces se celebra el 9 de abril. Para su implementación fueron creadas tres instituciones: la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la "Unidad de Tierras" y el Centro Nacional de Memoria Histórica (ICTJ, 2021b).

Para el 2012 la Unida para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entró en funciones y se le encargó la creación e implementación de la política pública de atención y reparación a víctimas, así como la coordinación del Sistema Nacional de

Atención y Reparación a las Víctimas (SNARIV). También se encarga del Registro Único de Víctimas, de las acciones de asistencia humanitaria, de la indemnización de las víctimas y de los planes de reparación individual y colectiva.

Por su parte la Unidad de Restitución de Tierras fue el instituto encargado del procedimiento legal para restituir y formalizar la tierra de las víctimas del despojo y el abandono forzoso en el marco del conflicto armado interno. Cuando no fue posible restituir el predio, el Estado debe pagar a los despojados y desplazados las compensaciones a que merezca. La Unidad depende de las decisiones de los Jueces de tierra, quienes son los únicos que deciden sobre la restitución de tierras a las víctimas.

Los últimos dos mecanismos de la justicia transicional aplicados al caso colombiano son cambios legales. El primero es el “Marco jurídico para la paz del 2012”. Este fue una reforma constitucional que autorizó la creación de mecanismos extrajudiciales de justicia, el establecimiento de criterios de priorización y selección de casos, la suspensión de la ejecución de la sanción, la renuncia a la persecución penal para los hechos no seleccionados, y la creación de una comisión nacional de verdad. En el mismo año se reformó la ley de Justicia y Paz para adoptar un enfoque de investigación a partir de la identificación de patrones de macrocriminalidad y se incorporó el concepto de daño colectivo.

El proceso de justicia transicional está anclado al sistema legal. Se ha diseñado cuidadosamente e implantado de manera efectiva en instrumentos legales. La Ley de Justicia y Paz, y su eventual reforma son prueba de ello. La Corte Constitucional de Colombia ha sido un actor institucional principal, las modificaciones y aprobación de las

medidas de justicia transicional han sido fundamentales para establecer la constitucionalidad y la legitimidad de la agenda en Colombia (Sánchez León et al., 2017).

Las negociaciones de paz se anunciaron en el 2012. El gobierno y la guerrilla de las FARC acordaron discutir seis puntos: desarrollo agrario, garantías de ejercicio político en la oposición y participación ciudadana, fin del conflicto armado, el tráfico de drogas, derechos para las víctimas de la violencia, y la implantación de un acuerdo. En enero del 2016 los acuerdos fueron alcanzados. El precedente principal es La ley de Paz y Justicia del 2005 para la AUC que garantizó los juicios criminales solo para los peores crimines, con la posibilidad de dar amnistías y perdones para otros crímenes menores. Entre el balance entre paz y justicia, el modelo priorizó la paz sobre la justicia en la proporcionalidad y la duración de la sentencia, pero no en la atribución de responsabilidades.

Un resultado de los acuerdos del 2016 es que las FARC se convirtieron en un partido político, que actualmente es conocido como los Comunes. Si bien el proceso de paz en Colombia no espero el fin del conflicto armado para implementar los mecanismos de la justicia transicional, logró crear un trabajo de implementación a largo plazo mientras las víctimas y los crímenes seguían creciendo. Otro gran problema es el gigantesco número de víctimas y perpetradores, el sistema judicial no puede realmente investigar y procesar a cientos de miles. Los mecanismos de transicional fueron implementados y lograron sus objetivos de manera parcial. Es innegable el presente y las experiencias que se crearon en Colombia.

## Capítulo. 2. Costos de la Guerra contra las Drogas

### 2.1. Política prohibicionista a nivel internacional

La violencia generaliza y la inseguridad en México, causa de la llamada “Guerra contra el Narcotráfico”, tiene precedentes históricos importantes. La guerra contra las drogas no nació en México, sino que se ha librado a nivel internacional desde los años sesenta y setenta. Bajo la política prohibicionista impulsada por el gobierno de los Estados Unidos y cristalizada en la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 y su protocolo publicado un año después (enmendada en 1972). También con la Convención sobre Sustancias, Psicotrópicas de 1971, y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

Aunque la Convención del 1961 fue promovida con fines de salud, se asumió una política prohibicionista. El termino de “Guerra contra las Drogas” apareció, por primera vez, en el gobierno de Richard Nixon (1968-1972), al igual que la estrategia para enfrentar el problema. Se vio el problema de los estupefacientes desde un enfoque de seguridad pública. Con este enfoque se basó la acción en los cuerpos policiales y de fuerzas armadas para poder eliminar la producción ilegal de estupefacientes y detener la oferta (Count the Costs, 2012). Sin embargo, la estrategia ha detonado problemáticas no previstas y resultados pírricos en víctimas, violencia, salud, medio ambiente, etc.

La prohibición de una mercancía con una alta demanda genera que la oferta se proyecte fuera del ámbito legal. Esto genera la oportunidad de poder lucrar ilícitamente. Se impulsa a que la producción, la oferta y el consumo se desarrollen en una economía ilegal. En este contexto, los cárteles de la droga y los traficantes pueden contar con suministros baratos y confiables de cultivo de drogas cuando se pueda evitar o corromper

a funcionarios de gobierno. Por esta razón los criminales se desarrollan de mejor manera donde existe muy limitada infraestructura de gobernabilidad. Estos grupos criminales se enfocan en regiones geográficamente remotas y en Estados ya débiles o colapsados, y luego protegen y expanden sus intereses recurriendo a la violencia, la intimidación y la corrupción (Count the Costs, 2012). Zonas que permitan el funcionamiento eficiente de la producción de drogas. Regiones y poblaciones que pagan altos costos.

Las consecuencias no previstas de la guerra contra las drogas afectan en mayor medida a las personas más pobres y marginadas. Los grupos más vulnerables son los más expuestos, como es el caso de la población indígena, las minorías, los jóvenes y las mujeres. Un dato relevante es que las mismas consecuencias que viven los países productores, se replican en regiones de tránsito de drogas. Al enfrentar la producción con fuerza y la aplicación de la ley, en el mejor escenario, se logra desplazar el mercado y el tránsito a nuevas rutas y territorios. En el escenario más desafortunado, aumenta la violencia y las víctimas (Count the Costs, 2012).

*Count the Cost 50 years on the War on Drugs* fue un proyecto de colaboración global del año 2012 que enfatizó siete grandes costos a nivel global. El primero es el gasto de dinero y el debilitamiento de las economías. Con la inversión a las políticas antidrogas la oferta se ha visto afectada, pero la demanda no disminuye. En el 2012, se estimó con la poca información existente que el gasto a nivel global de la política de drogas costo un aproximado de cien mil millones de dólares a nivel global (Count the Costs, 2012). En datos sobre Estados Unidos se estima que desde 1971, la guerra contra las drogas le ha costado a un estimado de un trillón de dólares (Pearl, 2018). Como parte de los costos se

debe recuperar lo poco viable de la estrategia y la alternativa de imponer un impuesto ante los costos del mercado ilegal de las drogas:

the more inelastic either demand for or supply of a good is, the greater the increase in social cost from further reducing its production by greater enforcement efforts. So optimal public expenditures on apprehension and conviction of illegal suppliers depend not only on the difference between the social and private values from consumption but also on these elasticities. When demand and supply are not too elastic, it does not pay to enforce any prohibition unless the social value is negative... a monetary tax could cause a greater reduction in output and increase in price than optimal enforcement against the same good would if it were illegal, even though some producers may go underground to avoid a monetary tax. When enforcement is costly, excise taxes and quantity restrictions are not equivalent (Becker et al., 2006, p. 38)

El segundo costo es el subdesarrollo. En el reporte se argumentan que la corrupción, la violencia, los conflictos y la inestabilidad socavan el crecimiento social y económico, pueden encerrar a las regiones en una espiral de subdesarrollo. El tercer costo es la deforestación y la contaminación ambiental. Un primer ejemplo es la erradicación de los cultivos de droga que daña el territorio y ha resultado inútil para reducir la producción total de drogas. El proceso no regulado de cultivos de drogas conduce a la eliminación insegura de desechos tóxicos, que termina contaminando el suelo, las aguas subterráneas y los cursos de agua (Count the Costs, 2012).

En cuarto lugar, como costo, la guerra contra las drogas genera crimen, violencia y enriquece a los criminales. Las drogas son ahora el mercado de productos básicos ilegales más grande del mundo, un mercado fuertemente vinculado a las actividades delictivas de lavado de dinero y corrupción. Una proporción significativa de la

delincuencia callejera está relacionada con el tráfico ilegal de drogas. Bandas rivales que luchan por el control del mercado y robos cometidos por usuarios dependientes que recaudan fondos para mantener su hábito. Y finalmente, la violencia es la forma predeterminada de regulación en el tráfico ilegal de drogas. Aparte de los conflictos con los encargados de hacer cumplir las leyes, la violencia se utiliza para hacer cumplir el pago de deudas y para proteger o expandir las empresas delictivas (Count the Costs, 2012).

El quinto costo está relacionado a la amenaza a la salud pública por la propagación de enfermedades y muerte. Si bien la guerra contra las drogas se ha promovido principalmente como una forma de proteger la salud, en realidad ha logrado lo contrario. No solo ha fracasado en su objetivo clave de reducir o eliminar el consumo de drogas, sino que ha aumentado los riesgos y ha creado nuevos daños a la salud. Al tiempo que ha establecido obstáculos políticos y prácticos a las intervenciones eficaces de salud pública que podrían reducirlos.

La criminalización a los consumidores fomenta conductas de alto riesgo, como inyectarse en entornos poco higiénicos y sin supervisión, también el uso de múltiples drogas. La aplicación de la ley inclina el mercado hacia productos farmacéuticos más potentes y costosos. También puede impulsar la aparición de nuevos medicamentos de "diseño" de alto riesgo, o medicamentos fabricados en el país como "krokadil", por ejemplo (Count the Costs, 2012).

El sexto costo de la guerra contra las drogas es en materia de los derechos humanos. La guerra contra las drogas está socavando gravemente los derechos humanos en todas las regiones del mundo, mediante la erosión de las libertades civiles y los

estándares de juicios justos, y la imposición de castigos abusivos e inhumanos. Aunque no exista un derecho específico a consumir drogas, la criminalización de las conductas adultas consentidas en las que participan cientos de millones de personas afecta una variedad de derechos humanos, incluido el derecho a la salud, la privacidad y la libertad de creencias y prácticas. Los castigos por posesión o el uso son extremadamente desproporcionados, e implican el encarcelamiento en muchos países. La erosión del debido proceso cuando se trata con infractores de drogas es generalizada, involucra sistemas de justicia paralelos, presunción de culpa (revertir la carga de la prueba) y detención sin juicio (Count the Costs, 2012).

En el mismo capítulo se especifican las diversas formas de tortura, tratos o penas inhumanas o degradantes que están muy extendidas contra los presuntos delincuentes. Estos incluyen: golpizas, amenazas de muerte para extraer información, extorsión de dinero, la obtención de confesiones con violencia, etc. Se llevan a cabo castigos y diversos abusos en nombre del "tratamiento", incluida la denegación del acceso a la salud, la denegación de alimentos, el abuso sexual, el aislamiento y el trabajo forzoso. La pena de muerte por delitos relacionados con las drogas es ilegal según el derecho internacional, pero aún se mantiene en 35 jurisdicciones, el número total de ejecuciones confirmadas por delitos de drogas, excluida China, incluidos datos muy limitados de Vietnam, entre 2008 y 2018 es de 4.366, de las cuales 3.975 fueron solo en Irán (Girelli, 2019). Las ejecuciones ilegales extrajudiciales selectivas de traficantes de drogas también siguen siendo habituales. La aplicación de las leyes punitivas sobre drogas ha llevado a una expansión dramática de la población carcelaria, con un número creciente de personas recluidas también en centros obligatorios de "detención por drogas" bajo la bandera de "tratamiento"(Count the Costs, 2012).



El derecho a la salud, en términos de acceso a la atención médica y reducción de daños, se niega con frecuencia a las personas que consumen drogas, especialmente en entornos penitenciarios. Los intentos de proteger los derechos de los niños en este contexto, mediante la aplicación de la ley de drogas, por muy bien intencionados que sean, los ponen en peligro en múltiples frentes. Los derechos culturales e indígenas se han visto socavados por la criminalización de prácticas tradicionales (como masticar coca) por leyes formuladas sin la participación de las poblaciones afectadas (Count the Costs, 2012).

Finalmente, el séptimo costo de la guerra contra las drogas es la discriminación y la prevalencia de estigmas. La criminalización sigue siendo un arma principal en la guerra contra las drogas. Pero utilizar al sistema de justicia penal para resolver un problema de salud pública no solo ha resultado ineficaz. También es socialmente corrosivo y promueve la estigmatización y la discriminación, cuya carga recae principalmente en poblaciones ya marginadas o vulnerables. La criminalización de las personas que consumen drogas alimenta diversas formas de discriminación, problemas agravados por la retórica de la guerra contra las drogas y los estereotipos y la desinformación de los medios (Count the Costs, 2012).

La criminalización limita las perspectivas de empleo y reduce el acceso al bienestar y la atención médica, lo que reduce aún más las oportunidades de vida y compromete la salud y el bienestar de las poblaciones vulnerables. En su forma más extrema, el estigma asociado con los delitos relacionados con las drogas puede deshumanizar y justificar los abusos graves, incluida la tortura (Count the Costs, 2012). Los impactos de la guerra contra la droga han tocado cada uno de los niveles y sectores

de la sociedad a nivel global. Los países productores, de tránsito y de consumo viven los estragos de una política fallida.

En la actualidad, las Naciones Unidas, a través del Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional y el Tráfico de Drogas, abogan por reequilibrar la política internacional sobre las drogas. Centrarse más en la salud pública, la prevención, el tratamiento y la atención, y las medidas económicas, sociales y culturales. Los tres convenios internacionales mencionados al principio de este apartado atribuyen funciones importantes a la Comisión de Estupefacientes y a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (United Nations, 2021). Otro factor importante en actualidad es la legalización de la marihuana para uso lúdico en algunos países como Uruguay, Canadá y en 8 estados e EE. UU. En este último país, 28 estados la han legalizado para uso medicinal, es una muestra de buscar nuevas alternativas para atender el tema de las drogas.

En marzo del 2021 el congreso federal mexicano aprobó una legislación que permite la posesión de 28 gramos, antes de consideraba ilegal poseer 5 gramo ameritaba una multa. Sin embargo, la venta de cannabis es consideraba ilegal en el marco jurídico mexicano y esto deja en desamparo a los campesinos que podrán seguir siendo arrestados por esta actividad (Gómez Romero, 2021). Es un pequeño avance en la regulación y la eliminación del prohibicionismo, la legislación queda muy corta contra los avances que se necesitan.

Esta postura, y estos nuevos cambios legales. confirma un hecho evidente: el fracaso de la política prohibicionista a nivel mundial. Estos costos son claramente identificados en México. El conflicto que se detonó en 2006 sigue causando estragos en

la sociedad. Las consecuencias más importantes las han vivido países como México. La tragedia nacional que se vive en el país es consecuencia de la política de drogas implementada en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), que ha continuado a lo largo de los últimos 14 años.

## 2.2 Guerra contra el Narcotráfico en México: la militarización de la política de drogas

El 11 de diciembre del 2006 inició el operativo conjunto Michoacán, en ese momento inicio de manera formal la guerra contra el narcotráfico en México. El estado de Michoacán había reportado 661 homicidios dolosos en ese año, una cifra récord para ese momento y que no se había visto desde mediados de los noventa. Entre los asesinados había 37 mandos policiales. En este contexto, a solo semana y media de haber tomado posesión como presidente, Felipe Calderón (2006-2012) decidió que los militares se haría cargo de la situación y envió 4.260 efectivos a resguardar la seguridad. Fueron acompañados de marinos, policías federales y peritos de la fiscalía. En total, 6,000 efectivos se presentaron en el estado natal del segundo y último presidente panista (Ferri, 2016).

Esta estrategia nacional que inició ese diciembre del 2006 continua hasta el día de hoy. Por más de una década el gobierno mexicano empezó un ataque frontal contra las organizaciones de tráfico de drogas, los carteles mexicanos, utilizando a las fuerzas armadas. De aquí viene la manera en la que se refiere a este conflicto en México, se le denomina “Guerra contra el Narcotráfico” o simplemente “Guerra contra el Narco”. México es el ejemplo más dramático del fracaso de la política de drogas y sus consecuencias. El país es producto, y es país de tránsito, de sustancias ilícitas. México es

el punto para llegar al mercado de consumo de drogas más importante a nivel mundial: Estados Unidos.

El gobierno norteamericano tiene un claro interés en el combate a las drogas en México. Interés que tiene precedentes históricos que se tocarán más adelante. En la actualidad, para dar un ejemplo, las autoridades norteamericanas han reportado que el 90% de la cocaína entra al país por la frontera con México, y la mayoría de la esta se cruza por el estado de Texas (Office on Drugs and Crime, 2021). La marihuana es, por mucho, la droga ilícita más consumida en los Estados Unidos -la cual está viviendo un proceso lento pero continuo de legalización en el país a través de legislaciones estatales-, con alrededor de 48,2 millones de personas que consumieron esta droga en 2019. La segunda droga más consumida en ese momento era la cocaína con 5.4 millones de consumidores, seguida del éxtasis con 2.5 millones de consumidores y el LSD 2.4 millones de consumidores (Statista, 2020). Estados Unidos es un país consumidor que claras implicaciones en las acciones de países productores y de tránsito como es el caso de México.

A pesar del esfuerzo del gobierno mexicano, la producción y el consumo de drogas ha aumentado en la última década. En el país se persigue criminalmente y se encarcela a las personas que consumen drogas. A mujeres sin antecedentes penales que transportan drogas de un lugar a otro, y a los narcotraficantes de pequeña relevancia (que son fácilmente reemplazados por otros hombres o mujeres jóvenes porque su papel para las organizaciones criminales es menor y fácil de sustituir). México también utiliza el servicio de las fuerzas armadas para interceptar el narcotráfico y erradicar los cultivos ilícitos, utilizando peligrosos plaguicidas que contaminan el agua y contaminan la tierra

en las zonas rurales pobres (Zedillo et al., 2019). Sobre este último punto Pérez Correa y Ruiz (2018) argumentan que:

Los riesgos implícitos en las fumigaciones evidencian una de las profundas paradojas de la política de drogas: en nombre de la salud, el Estado está dispuesto a causar graves daños a la tierra, a las personas y a las comunidades campesinas de las zonas más pobres del país. La erradicación de cultivos ilícitos, además, da cuenta de una relación sumamente violenta entre el Estado y las comunidades cultivadoras. Si en verdad el interés es tener una política de drogas dirigida a resarcir el grave daño social que la prohibición ha generado, habría que comenzar por detener la erradicación y encontrar mejores alternativas, como la regulación de estos cultivos (Pérez Correa & Ruiz, 2018, párr. 11).

Al igual que a nivel internacional, las autoridades afirman que la prohibición de drogas en México tiene como objetivo proteger la salud pública. Sin embargo, una contextualización histórica de la prohibición en México muestra que los orígenes de su justificación normativa se encuentran, no en la protección de la salud pública, sino en los prejuicios y la discriminación. El consumo de drogas como la marihuana, la cocaína y el opio era común en el país a principios de los años veinte, pero cambió en 1923 cuando llegó la primera prohibición.

Esta sucedió porque el gobierno post revolucionario de México quería el reconocimiento internacional, ante el hecho de Estados Unidos promovió la prohibición afuera de sus fronteras, el gobierno mexicano decidió proceder con el prohibicionismo. Aunque no existía evidencia de daños a la salud pública en ese momento, se utilizó como la razón principal para justificar la prohibición. También se afirmó que la prohibición impediría la “degradación de la raza” (Zedillo et al., 2019), frase que ejemplifica de

manera clara la relación del uso de drogas con personas consideradas inferiores por razones clasistas y racistas. El prohibicionismo en México tiene sus orígenes en los prejuicios de la época y el estigma social ante los consumidores.

Hubo un breve momento en que esto cambió. El 1940 el presidente Lázaro Cárdenas (1936-1940) legalizó las drogas. Cuando las drogas se legalizaron “el gobierno estadounidense amenazó al gobierno de Lázaro Cárdenas con suspender el comercio de medicinas si se continuaba con este programa... Querían que se criminalizara el uso de las drogas.” (Enciso, 2015, p. 17). El autor argumenta que en los cincuenta y los sesenta se consolida la prohibición en México, y que en los setenta empezaron operaciones militares con un carácter arbitrario de Estados Unidos en territorio nacional. Detonó violencia en la región y los precios de las drogas se fueron por los cielos. Para los años ochenta los “crímenes contra la salud”, como se califican a los crímenes referentes a las drogas en el Código Penal Federal mexicano, fueron reformados para que las sanciones fueron aumentadas y más duras. En este momento, México ya era una pieza clave para el combate contra las drogas porque el país era ruta de tráfico de cocaína (Zedillo et al., 2019).

En la primera década del siglo XXI la política de drogas en México tomó una nueva ruta: la centralización y la militarización. El despliegue de fuerzas del Estado en Michoacán tuvo varios objetivos, estos fueron erradicar de cultivos ilegales, el establecimiento de puntos de revisión para detener el tráfico de drogas en las avenidas principales y secundarias, así como localizar y dismantelar los puntos de venta. Para inicios del año 2007. el gobierno federal desplegó 3,500 soldados en Tijuana. A finales de enero operativos conjuntos fueron desplegados en Guerrero, Chihuahua, Durango y

Sinaloa. Entre el 2007 y el 2011, el número de soldados desplegados en el país aumentó un 70%. En el 2011 el número total de soldados en el país fue de 52,000 (Zedillo et al., 2019).

Utilizar a los militares ha tenido consecuencias negativas tanto para los militares, como para las corporaciones policíacas. Las primeras al exponerse a labores que no les corresponden, y las segunda a ser relegadas a ser organizaciones testimoniales o simplemente de apoyo. Lo que pareció ser una medida excepcional y temporánea para responder a la amenaza de los cárteles de la droga se convirtió en una medida permanente en el territorio mexicano. Si bien se debe reconocer que “las Fuerzas Armadas mexicanas no tienen vocación ni han desarrollado capacidades para la defensa externa” (Benítez Manaut, 2018, p. 100). Incluso en nivel regional vemos una tendencia de las fuerzas armadas a permanecer activas en labores que no les corresponde, un ejemplo es que “la seguridad interior no es una misión nueva para los militares de la región. Durante los sesenta y los setenta, en la Doctrina de Seguridad Nacional, en el contexto de la Guerra Fría, se asentó el principio del enemigo interior y los regímenes militares establecidos coparon la seguridad interior” (Alda M., 2012, p. 200).

Sin embargo, la actual aceleración de la militarización ha tenido repercusiones como el incremento de la letalidad, y de prácticas ilegales como la tortura o las ejecuciones extrajudiciales. La tortura aumentó significativamente desde el 2007 porque “el ejército, al enfocarse en funciones de seguridad y participar en detenciones de un gran número de sospechosos de estar involucrados con el narcotráfico, recurrió en forma sistemática y generalizada a la tortura, que es comúnmente utilizada en México como un método de investigación criminal” (Magaloni et al., 2018, p. 223). El aumento de la

violencia y la inseguridad en todo el país es un hecho innegable. A final del gobierno de Calderón, el número de víctimas y de efectivos en todo el país había aumentado considerablemente.

En los primeros años del conflicto era claro que el uso de las fuerzas armadas detonó el aumento de la violencia. Después de una tendencia a la baja de la tasa de homicidios por 20 años un repunte de violencia como el que se vivió el país era improbable. Escalante (2011) argumentó que la violencia aumento de manera abrupta después del 2007 y de manera concentrada en ciertos estados, impresionantemente en dos municipios: Ciudad Juárez y Tijuana (párrs. 13–14). Descartó desde los primeros años del conflicto la hipótesis de que la violencia había aumentado simplemente por enfrentamientos entre organizaciones del crimen organizado. Y reconoció que “el factor que puede explicar el cambio es la “guerra contra la delincuencia” y el despliegue de ejército, marina y policía federal en buena parte del territorio del país” (Escalante, 2011, párr. 57). Los estados que vivieron los operativos militares y policiacos fueron los mismos que tuvieron un aumento significativo en el número de homicidios y en la violencia en general.

Las implicaciones del sexenio de Calderón fueron varias. La estrategia contra grupos criminales que controlaban ciertas regiones del país, que dieron victorias al régimen panista contra cárteles de la droga en los primeros seis años del conflicto, creó dinámicas de violencia que se expandieron:

*Evidence suggests that the violence reflects rival traffickers' attempts to usurp territories after crackdowns have weakened incumbent criminals. Moreover, uses a network model of trafficking routes to show that PAN victories divert drug traffic, increasing violence*



*along alternative drug routes... the violence largely reflects rival traffickers' attempts to wrest control of territories after crackdowns initiated by PAN mayors have challenged the incumbent* (Dell, 2015, p. 1739).

Por esta razón, la estrategia de Calderón segregó a los cárteles de la droga y llevó la violencia a nuevos territorios en el país. Como argumentan Rosen y Zepeda Martínez (2015), el resultado de la guerra contra el narcotráfico fue el incremento del número de cárteles de las drogas en el periodo de Calderón. En el 2006, había seis organizaciones de este tipo: el Cartel Milenio, La Familia Michoacana, El Cártel de Gofa, El Cártel de Tijuana, El Cártel de Juárez, y el Cártel del Pacífico. En el año 2007 había ocho organizaciones, mientras que para el año 2010 el número aumentó a doce y en el 2012 se identificaron dieciséis cárteles. La fragmentación de los cárteles presenta mayores problemas para el gobierno pues las organizaciones pequeñas pueden funcionar más fácilmente porque no son tan perceptibles (Rosen & Zepeda Martínez, 2015). Esta fragmentación y dispersión creó conflictos en otras regiones del país y forzó la movilización de más efectivos militares.

En zonas del país como Baja California, Chihuahua, Tamaulipas, Coahuila y Nuevo León se desataron escenarios de “tres guerras”. La primera que se desató entre grupos criminales rivales. La segunda que fue entre fuerzas del Estado y grupos criminales. Y la tercera fueron las agrupaciones criminales contra la población civil. Después se trasladó a estados como Sinaloa, Michoacán, Guerrero y Veracruz. Los grupos del narcotráfico expandieron sus negocios y comenzaron a operar en el tráfico de migrantes, el secuestro, la extorsión, el robo a combustibles, etc. Con el gobierno priista de Peña Nieto (2012-2018) el conflicto se trasladó a Morelos, Estado de México, Nayarit,

Baja California Sur, y a estados con baja incidencia delictiva como Puebla y Guanajuato (Benítez Manaut, 2019).

En el gobierno de Peña Nieto hubo una leve caída en los índices de violencia, esto se debe a que en la retórica se eliminó el combate al crimen organizado como la prioridad de la agenda pública y a la fragmentación de uno de los grupos criminales con mayor peligrosos en el país: Los Zetas. Su líder había sido capturado y esto había terminado por debilitar a la organización criminal. El repunte de la violencia en su gobierno tuvo una característica particular: la dispersión geográfica. La violencia aumentó en todo el país e inició lo que se da denominado como “la segunda ola de la violencia”(Guerrero, 2018). El mismo autor ofrece alguna hipótesis de este repunte, desde el ascenso del Cártel Jalisco Nueva Generación, el aumento de consumo de opioides en Estado Unidos y la aparición de mercado emergentes como el robo de combustible a través del denominado “huachicoleo”

La utilización de las fuerzas armadas en la estrategia de seguridad tuvo otras consecuencias como el empoderamiento a estas organizaciones. Tomaron el centro de la política de seguridad del Estado mexicano, la cual se vio fortalecida por el apoyo de Estados Unidos a través de la Iniciativa Mérida. Con la que Estados Unidos, en voz del presidente Bush, estaba listo para hacer su parte y tomar responsabilidad compartida (Olson, 2017). Con el inicio de la militarización de guerra contra el narcotráfico se elevaron las capacidades militares de la Secretaría de la Defensa y la Secretaría de Marina (SEMAR) para poder atender la nueva amenaza irregular, asimétricas y no tradicionales (Benítez Manaut, 2019). Sobre este tema se profundizará más adelante. Sin embargo, la militarización acelerada que inició el país a partir definales del 2006 hasta la fecha

implicó una nueva posición de poder político de los militares antes lo distintos poderes del Estado.

Sin embargo, la militarización no es algo nuevo en México, sino un aspecto siempre presente. Si bien, desde los ochenta en el gobierno de Salinas se había utilizado militares para atender problemas políticos, como fue la detención del líder sindical Joaquín Hernández Galicia, el despliegue de militares para contener las protestas encabezadas por Cuauhtémoc Cárdenas en Michoacán o el desalojó de trabajadores de la Compañía Minera Cananea con el despliegue de tres mil soldados. Otro antecedente fue que durante el gobierno de López Portillo (1976-1982), los militares ya habían asumido tareas de seguridad pública como la protección de instalaciones petroleras y eléctricas. Se debe reconocer que la desmilitarización de la seguridad en el siglo XX es un mito. Durante el régimen hegemónico priista se utilizó a los militares para salvaguardar la estabilidad interna (Pérez Ricart, 2018).

Lo que ocurrió en el 2006, a partir del primer operativo conjunto, fue la instauración de las instituciones militares como ejes centrales en el conjunto de las fuerzas de seguridad, y una implicación fue la adquisición de lógicas militares en las policías locales y federales. Ambos son procesos de militarización directa y militarización indirecta. En el gobierno de Calderón se dieron procesos de militarización directa como la concentración de recursos, tanto económicos como humanos, en ámbitos militares sobre los civiles. La intervención generalizada de militares en el entrenamiento de policías y la ampliación de sus funciones para realizar actividades policiacas. También se realizó la incorporación de militares retirados en corporaciones policiacas a nivel local, estatal y

federal. Estas prácticas revitalizaron y magnificaron de la militarización en el país (Pérez Ricart, 2018).

Y aunque hay explicaciones históricas nacionales que demuestran la siempre presente actividad de los militares en tareas de seguridad pública. Se debe reconocer otra tendencia internacional. Es cierto que a lo largo de los últimos veinte años ha surgido un “*new militarism*” a lo largo de muchos países. Esto implica la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interna, incluida la lucha contra la insurgencia, la contrainsurgencia, el crimen organizado, el paramilitarismo, el terrorismo e incluso las protestas violentas o masivas. Este *new militarism* abre nuevos retos para el Estado de Derecho y la constitución democrática en varios aspectos, como lo es el alcance de la jurisdicción militar, los roles de las cortes nacionales para regular esa jurisdicción, y la definición de las actividades de las fuerzas armadas (Ríos-Figueroa, 2019).

Y por este hecho se ha hablado de la necesidad de reformar las fuerzas armadas, no solo se necesita una adaptación doctrinal y operativa, sino también institucional y legal que favoreciera un desarrollo competente de estas tareas. Y éstas fueran controladas y dirigidas por las autoridades civiles, y no las autoridades castrenses (Alda M., 2012). La reestructuración de las fuerzas armadas no parece ser una prioridad en México, lo que vemos es una dependencia de su estructura y su fuerza a cambio de mayor presencia en la vida pública. El gobierno actual de México, con el presidente López Obrador (2018-2024), ha abierto la puerta a uno de los negocios más redituables que existen en la vida pública a los militares: la obra pública. Esto con obras magnas de este sexenio como son el Tren Maya o el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles. La participación de las fuerzas armadas ha causado costos para la sociedad en términos de violencia, inseguridad

y violaciones a los derechos humanos, algunos ya fueron mencionados, pero serán profundizados en el siguiente apartado.

### 2.3 Tragedia Nacional: los costos humanos del conflicto

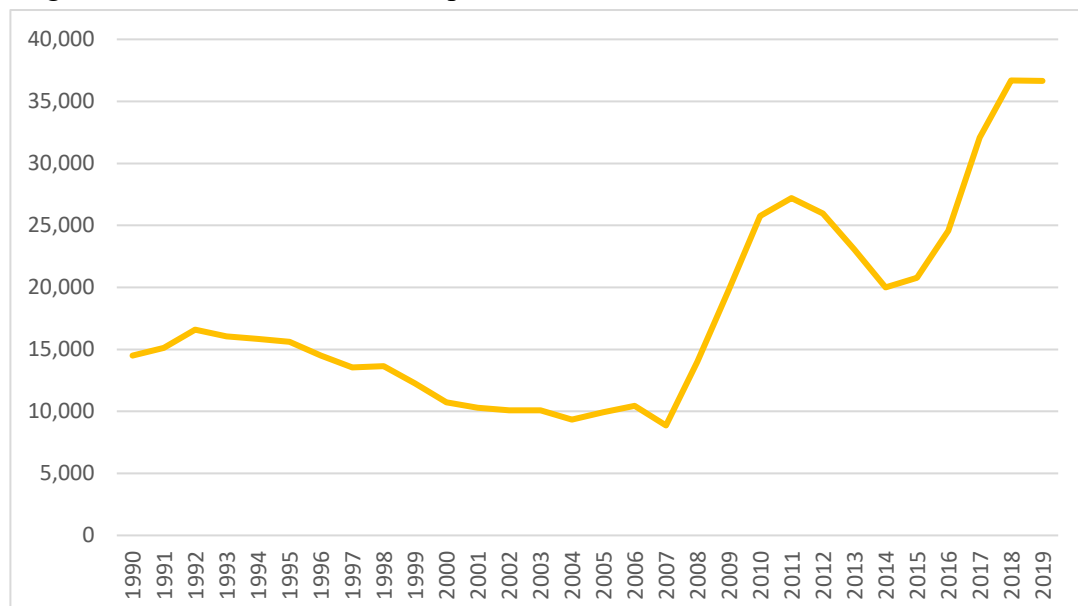
Desde finales del 2006 el país ha entrado en una dinámica de violencia e inseguridad sin precedentes. Con datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geográfica (INEGI), sabemos que en México desde el año 2006 hasta el año 2019 se han reportado un total de 325, 884 homicidios. Los homicidios, al igual que las desapariciones como se analizarán más adelante, han aumentado a los máximos históricos de los que se tenga registro. En cuanto a los homicidios se analizan los registros históricos hasta la fecha (Figura 1). Se observa una clara tendencia de aumento a partir del 2007, año en que el enfrentamiento declarado del gobierno mexicano a través de las fuerzas armadas en contra de los carteles de la droga empezó a operar. Ese año se reportaron 8,867 homicidios y el año siguiente se reportaron un total 14,006. En el 2008, por primera vez, se llegó a los niveles más altos registrado desde los noventa. Es en el 2009, cuando México reportó un total de 19,503 homicidios, que se llegó a un nuevo máximo histórico de homicidios.

Desde ese año hasta el 2011, el número de homicidios aumentó de una manera progresiva y desmedida. Llegando al año 2011 con más casos reportados en el gobierno de Felipe Calderón, con un total de 27,213 homicidios. Esta tuvo una caída en su tendencia del 2012 hasta el 2015. Sin embargo, nunca bajó el número de homicidios más allá de 20 mil casos reportados por año. Se debe resaltar que no se ha podido llegar a los niveles que existían en antes del 2007. A partir del 2016 hasta el año 2019, el número de homicidios ha ido en aumento. Superando todas cifras históricas aquí presentadas. Esto se explica por la “segunda ola” de violencia expuesta en el apartado anterior.

En el 2017 se reportaron 32,076 homicidios, siendo el primer año en que México llegó a una cifra superior de 30 mil casos por año. Esta tendencia ha continuado hasta llegar a un nuevo máximo histórico del país: un total de 36,685 homicidios reportados en el año 2018. Al año siguiente la cifra se mantuvo arriba de los 36 mil homicidios, reportado un total de 36, 661 casos. Sobre el año 2020, el INEGI solo tiene reporte del primer trimestre, por esta razón el último dato utilizado en este trabajo es del año 2019.

Figura 1

Registro histórico de defunciones por homicidio desde 1990 hasta 2019 en México



*Nota.* Se presenta el registro de homicidio desde el 1990 hasta el 2019. La figura presenta todos los homicidios, tanto culposos como dolosos. Elaboración propia (INEGI, 2021).

Como se mencionó anteriormente, hay relación causal entre el uso de las fuerzas armadas y el aumento de los homicidios. Si bien, los mecanismos de cómo funcionan son opacos, la información demuestra dos puntos. El primero es que se produce un aumento en las tasas de homicidio en localidades donde se han desplegado operativos conjuntos contra el crimen organizado. En segundo lugar, ese aumento es más pronunciado cuando

están involucradas fuerzas militares. A diferencia de las fuerzas civiles federales como la Policía Federal. Este incremento ha tenido un impacto negativo en las expectativa de vida, por primera vez en más de seis décadas esta cayó 0.6 a nivel nacional (Zedillo et al., 2019).

Sobre los datos prestados se deben hacer varias precisiones. Se toma el número total de homicidios, que incluye los homicidios dolosos y culposos. Y dentro de los homicidios dolosos encontrados están aquellos que fueron provocados por armas de fuego, estos son los que está más relacionados con el crimen organizado. Utilizó el dato general de homicidio para represar la escala de la violencia general en el país. También menciono que se emplean los datos del INEGI y no del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Publicas (SESNP) por no un tema de confiabilidad.

El SESNP lleva un registro de incidencia delictiva solo con el número total de delitos reportados, sin embargo, el homicidio y el feminicidio debe tener una investigación de oficio sin importar si hubo denuncia o no. De igual manera en su metodología de registro se confunden delitos consumados con aquellos que estén en grado de tentativa, es decir, que se presume el crimine de homicidio, pero no se ha declarado. Tampoco ubica los delitos en el año en que ocurrieron, sino en la fecha en la que se inició una investigación ministerial (Galindo et al., 2018). Por su parte el INEGI, publica sus bases de datos de defunciones basado en los certificados, registros y actas de defunción de la Secretaría de Salud y del Registro Civil. También de las Agencias del Ministerio Público. Las instituciones mencionadas cotejan sus cifras y liberan datos relevantemente confiables sobre las defunciones registradas en el país (Galindo et al., 2018).

Sobre al número de personas desaparecidas y no localizadas tenemos una tendencia similar a los casos de homicidio. Desde el primer día del 2006 hasta el último día del 2020 se han reportado 70,051 personas desaparecidas y no localizadas en el país (Figura 1). En el año 2007 se presentó el primer aumento en número de desaparecidos. De tener 248 personas desaparecidas y no localizadas reportadas en 2006, al año siguiente cuando el conflicto ya había iniciado esta cifra aumentó a un total de 800 personas desaparecidas y no localizadas. Esta tendencia alcanzo su punto más alto en gobierno de Felipe Calderón en el año 2011, reportado un total de 4,999 personas desaparecidas y no localizadas. La tendencia disminuyó para el 2012, cuando Felipe Calderón deja el gobierno y Enrique Peña Nieto asumió la presidencia.

Sin embargo, en sus primeros dos años de gobierno de Peña Nieto la tendencia siguió a la baja hasta el 2014. En el 2015 tuvo su caída más significativa reportado 4,024 personas. Al año siguiente se empezaron a reportar nuevos máximos históricos de personas desaparecidas en el país. Una vez más, este aumento se explica por la segunda ola de violencia que enfrentó el país. El 2017 fue el año con el mayor número de desaparecidos de su sexenio con 8,153 personas. El actual gobierno mexicano, dirigido por López Obrador, se ha tenido los dos años con el mayor número de personas desaparecidas y no localizadas en la historia de México. En los años 2019 y el 2020 se reportaron 9,211 y 8,322 personas, respectivamente.

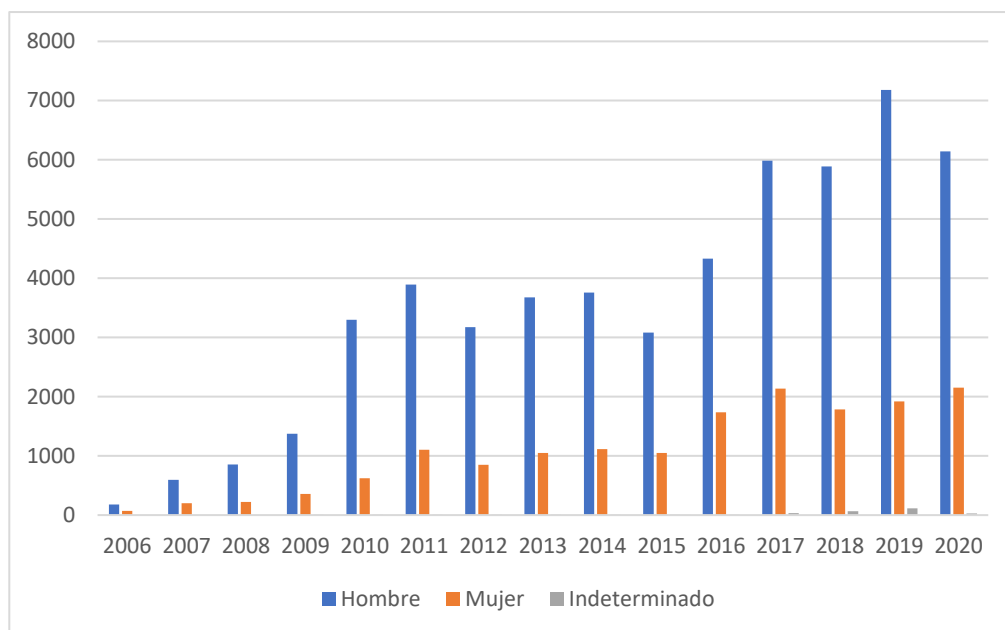
Del total de personas desaparecidas y no localizadas en este periodo de tiempo 53,415 son hombres y 16,372 son mujeres. En términos de porcentaje, el 76.2% del total de personas desaparecidas son hombres y el 23.3% son mujeres. En rango de edad, las mujeres que más desaparecen en México tienen entre 15 a 19 años, en cuanto a los



hombres que más desaparecen tienen un rango de edad entre 25 a 29 años (Comisión Nacional de Búsqueda, 2021). Esta segregación permitiría la generación de hipótesis para explicar la desaparición. Hay una cuestión de género que no se puede ignorar.

Figura 2

Personas desaparecidas y no localizadas por año (2006-2020) entre sexo.



*Nota.* La gráfica muestra el número de personas desaparecidas y no localizadas desde principios del 2006 hasta finales del 2020. Se representa desagregada la información entre hombres, mujeres y personas indeterminadas. Elaboración propia. Fuente: (Comisión Nacional de Búsqueda, 2021).

La desaparición es un tema muy grave en el país. Específicamente, la desaparición forzada que más notoriedad ha tenido en este periodo violento fue la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa. En la noche del 26 y la madrugada del 27 de septiembre del año 2014 fueron perseguidos, asesinados y desaparecidos estudiantes. El hecho fue tan relevante que la Comisión

Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en acuerdo con el Estado Mexicano y representantes de las víctimas, creó el Grupo de Expertos Independientes (GIEI) para dar asistencia técnica. El GIEI presentó dos informes antes de abandonar el país, en ellos descartaron la “verdad histórica” que la Procuraduría mexicana quería imponer, en la cual sostenía que los estudiantes habían sido quemados en el Basurero de Cocula. La hipótesis de la Procuraduría fue descartada desde el primer informe (GIEI, 2015).

El GIEI terminó su mandato en 2016 acusando al gobierno de Enrique Peña Nieto de obstaculizar su labor y ningún miembro del gobierno asistió a recibir el segundo y último informe (Nájar, 2016). En este escenario, la CIDH creó el Mecanismo Especial de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa (MESA) y presentó su Informe final en el 2018, después de haber realizado 6 visitas al país en un periodo de dos años. El MESA observó que “persisten una serie de desafíos como: una investigación fragmentada, incompleta y sin una directriz clara investigativa; falta de detenciones y consignaciones por desaparición forzada; falta de detenciones de actores estatales por acción u omisión” (CIDH, 2018).

El MESA reconoció su preocupación por continuar la narrativa sobre la línea de investigación del Basurero de Cocula, también sobre la necesaria indagación sobre el hecho de que miembros del Batallón 27 realizaron un seguimiento de los estudiantes desde el día 25 de septiembre. También sobre las participaciones de las policías de Tepecoacuilco, Pilcaya, Eduardo Neri, Buenavista de Cuéllar Apaxtla y Huitzucó el día de los hechos. Por las evidencias de la presencia de policías de este último municipio, sería necesario presentar nuevamente los pliegos de consignación por el delito de desaparición forzada en contra de estos policías.

El MESA solicitó calificar la cadena de mando en la zona y la posible relación de mandaos de la Policía Federal con el grupo criminal Guerrero Unidos. Finalmente, el MESA mencionó temas pendientes como el espionaje al GIEI y a los abogados de las víctimas, y las denuncias de tortura a personas detenidas. Sobre los mecanismos de no repetición, el MESA recomendó la implementación del Protocolo de Estambul como herramienta objetiva para atender los casos de tortura (CIDH, 2018).

El gobierno de López Obrador, en enero del 2019, creó a través de un decreto presidencial la Comisión Presidencial para la Verdad y acceso a la Justicia en el caso Ayotzinapa. Su propósito es asistir a los familiares de las víctimas del caso Ayotzinapa en todo lo que se requiera a fin de que puedan hacer valer con efectividad sus derechos humanos, incluyendo un correcto acceso a la justicia y al conocimiento de la verdad. La Comisión es presidida por el Subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Alejandro Encinas Rodríguez (Secretaría de Gobernación, 2019). Al mes siguiente de su formación, el subsecretario Encinas anunció que el GIEI volvería a formar parte de la investigación sobre el caso. Estas investigaciones siguen su curso y no hay avances significativos al momento de finalizar este trabajo.

Continuando con el contexto de violencia generalizada, se resalta que en México se han encontrado 3,631 fosas clandestinas desde el 2006 hasta el 2019 (Comisión Nacional de Búsqueda, 2020). La aparición de una o diversas fosas clandestinas representa en sí misma, una práctica donde se materializan diversos delitos y violaciones hacia las personas que han sido inhumadas de manera clandestina, empezando claramente por el derecho a la vida (Gómez Núñez et al., 2019).

Otro dato relevante para visualizar los costos de la guerra contra el narcotráfico es el desplazamiento interno forzado. Este es una violación a los derechos humanos y ocurre cuando personas o grupos de personas dejan su hogar o lugar de residencia habitual y huyen dentro del propio país. Porque necesitan evitar, o después de haber sido, víctimas de una situación de violencia generalizada, de un conflicto armado, violaciones a derechos humanos, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano. En México el total de personas desplazadas internamente por la fuerza en México, hasta diciembre de 2019, asciende a 346,945 personas. Las causas de los desplazamientos son la violencia generada por grupos armados organizados, violaciones de derechos humanos, violencia política, conflictividad social y conflictos territoriales (CMDPDH, 2019a).

Con base en la Encuesta de Población en Reclusorios del Sistema Penitenciario Federal del CIDE del 2012, sabemos que 452 de los 726 presos reportaron haber sufrido algún tipo de golpe o maltrato a la hora de la detención. El 80% y 90% reportaron haber sufrido de patadas, puñetazos y cachetadas. Entre el 50% y el 70% reportaron agresión con objetos, que les vendaron los ojos, lesiones por aplastamiento y asfixia. En el 15% al 40% reportaron quemaduras, toques eléctricos e inmersión en agua. Y menos del 10% de las personas reportaron puñaladas y violaciones sexuales. El 50% de las personas encuestadas sufrieron un tipo de violencia que se puede calificar como un acto de tortura con la intención de obtener una confesión (Magaloni et al., 2018).

Las organizaciones de la sociedad civil crearon en un esfuerzo colectivo un informe alternativo al Comité contra la Tortura de la ONU. El eje transversal que toca a todos los casos de tortura es la impunidad. La Fiscalía Especializada de Investigación por Delito de Tortura a nivel federal tuvo 8,335 investigaciones por este delito y ejerció

acción penal solo en 17 casos. Desde el 2006 hasta 2015, solo existen en México 15 condenas federales por tortura. El gobierno informó que para el 2018 había 36 sentencias federales por tortura, pero casi la totalidad fueron apeladas y revocadas, se desconoce su estado final. A nivel número de expedientes en las comisiones estatales de derechos humanos llegó a 8,845 en 2016 (Asilegal et al., 2019).

Otro factor relevante es la ejecución. La ejecución extrajudicial o arbitrarias consiste en la privación arbitraria de la vida a una o más personas por parte de agentes del Estado, o bien de particulares bajo su orden, complicidad o aquiescencia, sin un proceso judicial o legal que lo disponga (IDHEAS, 2021). También se considera que se cometieron ejecuciones cuando la muerte fue causada por actos u omisiones del Estado, de sus órganos o agentes o puede ser atribuible al Estado, en violación de su obligación de respetar el derecho a la vida. Cuando la muerte sobrevino cuando la persona estaba detenida, o se encontraba bajo la custodia del Estado, sus órganos o agentes. Finalmente, cuando la muerte es resultado del incumplimiento por el Estado de su obligación de proteger la vida. Incluye este supuesto, por ejemplo, cualquier situación en que un Estado no ejerza la diligencia debida para proteger a una persona o personas contra amenazas externas previsibles (CMDPDH, 2020).

Del 2006 al 2019 se reportan un total 340 ejecuciones a nivel nacional. La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha emitido un total de 91 recomendaciones. Los cinco estados con más ejecuciones extrajudiciales son Tamaulipas con 89, Nuevo León con 63, Michoacán con 65, Sinaloa 45 y Ciudad de México con 24. De las recomendaciones emitidas, la SEDENA ha recibido el 40% de éstas, la Policía Federal y la SEMAR siguen en la lista con el mayor número de recomendaciones (el 18% y el 10.5%

respectivamente). Las dos justificaciones más utilizadas por las autoridades fue que lo hicieron por defensa de una agresión y en respuesta a actos de crimen organizado. Sobre el delito de homicidio cometido por servidores públicos, únicamente de 48 sentencias condenatorias y 18 sentencias absolutorias por este delito, fueron dictadas 23 a elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), 4 a elementos de la Secretaría de Marina (SEMAR) y 11 a elementos de la Policía Federal (CMDPDH, 2020).

El caso de ejecución extrajudicial más difundido por medios de comunicación fue el caso Tlatlaya. En la madrugada del 30 de junio de 2014, un convoy de ocho militares se enfrentó a tiros con un grupo de civiles armados en una comunidad de este municipio del Estado de México. Aunque el Ejército argumentó que se había tratado de un enfrentamiento, las investigaciones de la fiscalía y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) concluyeron que los militares habían ejecutado a una parte de los civiles. En total murieron 22 personas, todos civiles. Según la cuenta de la Fiscalía, los militares asesinaron a ocho personas después del tiroteo inicia, pero la CNDH concluyó que fueron ejecutadas 15 personas (Ferri, 2020; Martínez, 2014).

El conflicto que se vive en México ha dejado miles de víctimas que han perdido la vida y han desaparecido, que ha sido torturados por miembros del Estado que deberían garantizar su seguridad, que se han visto obligadas a desplazarse y dejar su lugar de origen. Familiares obligados a buscar en fosas comunes los restos de sus desaparecidos y que han tomado las calles exigiendo su derecho a la justicia. Los costos de la guerra contra el narcotráfico en el país son extensos como se ha demostrado en este apartado, y estos se han visto maximizados por las condiciones institucionales del país.

#### 2.4. Consecuencias: guerra asimétrica, macrocriminalidad y captura del Estado

El crimen organizado transnacional es una de las principales amenazas a la gobernabilidad global y su presencia ha detonado acciones nacionales con consecuencias terribles, como es el caso de la militarización de la seguridad en México y sus repercusiones sociales e institucionales. La relevancia del crimen organizado se maximizó después del fin de la Guerra Fría y el cambio de las prioridades a nivel global. En los ochentas los cambios en el mercado internacional de narcóticos ilegales cambió, “permitiendo que en la década de los noventa aparecieran cárteles de la droga cada vez más poderosos en países latinoamericanos como México” (Chabat, 2010, p. 3). Desde el punto de vista de las víctimas la diferencia entre grupos criminales organizados y perpetradores particulares no tiene relevancia alguna, la afectación termina siendo la misma. Esta distinción es importante para el Estado. El crimen organizado tiene características concretas como:

- (1) Actividades criminales de una naturaleza grave cometidas en una forma planeada con la perspectiva de obtener un beneficio;
- (2) una división del trabajo jerárquica de tipo empresarial y continua que incluye sanciones internas y disciplina;
- (3) el uso de violencia e intimidación real o implícita;
- (4) el ejercicio de influencia sobre, o la corrupción de varios funcionarios electos y nombrados u otros pilares de control social y líderes de opinión dentro de la sociedad. Como características adicionales habría que recalcar que el crimen organizado es una actividad no ideológica, esto es, que no posee fines políticos, sino fundamentalmente económicos y que, como una forma de proteger la estructura de la organización, dada su ilegalidad intrínseca, tiene una membresía restringida, la mayoría de las veces sobre una base de confianza étnica, geográfica o familiar (Chabat, 2010, p. 5)

Estas estructuras criminales representan una amenaza para el Estado-nación y se han internacionalizado gracias a la globalización, esto aumenta su capacidad de generar ingobernabilidad. Incluso se argumenta que estas organizaciones se han adaptado de mejor manera al mundo globalizado que los mismos Estados. Su negocio más rentable es el narcotráfico pero han diversificado su actividades y se han aliado con otros grupos criminales, como es el caso de los carteles mexicanos con distribuidores colombianos (Chabat, 2010, p. 7). Estados con fuertes problemas institucionales y debilidad son el escenario perfecto para proliferación y fortalecimiento de estos grupos. Y aunque algunos Estados fuertes pueden hacerles frente, la característica internacional de estas organizaciones se beneficia de los Estados débiles y logra resistir las repuestas de los Estados fuertes como es el caso de Estados Unidos y los países europeos. Sus operaciones han detonado conflicto y específicamente en México han creado un nuevo tipo de conflicto.

Las “guerras contra el narcotráfico” son un tipo particular de conflicto que, como lo argumenta Iglesias (2019), guarda una relación con el concepto de guerras asimétricas. Estas son más asociadas a casos de conflictos intraestatales o subnacionales donde los actores no tienen claros intereses políticos. Tienen un fin económico y la política simplemente es usada como un medio. Estos enfrentamientos tienen un crecimiento sostenido, no solo en los indicadores de cada caso particular, sino con la aparición de nuevos escenarios (Iglesias, 2019).

Estas nuevas guerras son diferentes de los conflictos tradicionales, como las guerras entre Estados o las guerras civiles. Las cuales son eventos donde actores homólogos luchan entre sí para dirimir un conflicto. Sin embargo, a partir de los años



noventa se empezó a debatir sobre unos nuevos tipos de conflictos bélico. Términos como Nuevas Guerras, Guerras de Cuarta Generación o Guerras Asimétricas aparecieron. Este último fue concretado por Münkler en 2005. El principal elemento de diferencia entre las guerras tradicionales y las nuevas conflictividades es la asimetría. Ya que “la contienda bélica se da entre actores de naturaleza diferente (actores estatales y no-estatales o entre estos últimos) donde el poder militar se manifiesta en formas irregulares” (Iglesias, 2019).

Los actores no estatales son conformados por civiles dentro de la sociedad, esto impide reconocer quienes son los que están en el enfrentamiento, y suelen carecer de estatuto nacional o internacional. Estos pueden ser todo aquel individuo o colectivo de individuos político no perteneciente a ningún aparato burocrático del Estado, como por ejemplo grupos subversivos, paramilitares, facciones religiosas, organizaciones criminales o grupos terroristas, entre otros. Una definición muy básica de conflicto que existe un enfrentamiento armado y por lo menos existen dos actores que utilizan medios violentos (Iglesias, 2019)

El país vive una guerra asimétrica. Incluso, México es catalogado con el 5° grado del Barómetro de Conflictos del Instituto de Heidelberg para la Investigación de Conflictos Internacionales (HIIK), es decir, el conflicto violento en el país es calificado como una guerra desde el 2010. El HIIK en su 28a edición de su informe mundial anual, el Barómetro de conflictos 2019, reportó que se libraron dos guerras en el continente americano. Continuaron los enfrentamientos entre cárteles de la droga, grupos de autodefensa y el gobierno en México. Además, se llevaron a cabo tres guerras limitadas, que incluyeron otros dos conflictos en Colombia (HIIK, 2019; Iglesias, 2019).

El Barómetro de Conflictos contiene un análisis en profundidad de la dinámica de los conflictos políticos en todo el mundo, incluidos los conflictos violentos y no violentos. Según la metodología del HIIK, los conflictos violentos se diferencian según su intensidad. Se califica como crisis violentas (3°), guerras limitadas (4°) y guerras (5°). Se hace una distinción adicional entre crisis no violentas (2°) y disputas (1°). La intensidad se compone de los medios de conflicto observados (personal, uso de armas) y las consecuencias del conflicto (bajas, refugiados, destrucción) (HIIK, 2019).

El HIIK crea una diferencia precisa entre los enfrentamientos al observar los actores involucrados. Establece cuatro tipos de conflictos internacionales. El primero es el conflicto interestatal, es decir, toda aquella contienda que involucra solamente Estados internacionalmente reconocidos. Un caso de este tipo es la Guerra del Golfo en 1991. El segundo conflicto es el intraestatal, este se define como todo conflicto que surge a partir de la lucha armada entre un Estado y un actor no-estatal. Estos casos son los que más abundan actualmente, donde se registran las luchas ideológicas como las principales causas.

El tercer tipo de conflicto es el subnacional, donde los enfrentamientos se realizan entre actores no- estatales. Ejemplos de estos pueden verse en las luchas interétnicas en la República Centroafricana, las rivalidades religiosas en Myanmar y los enfrentamientos intracarteles en México. El cuarto es el conflicto transnacional, en el cual la disputa bélica involucra tanto actores estatales como no-estatales y cumple con el criterio de un conflicto armado de al menos dos Estados soberanos. El caso más emblemático de nuestros días es Siria, donde tanto el gobierno nacional como los opositores al régimen llevan adelante

enfrentamientos y alianzas con actores de distinta naturaleza a través de relaciones transfronterizas. Traslado la violencia hacia otros Estados.

Con esto Iglesias (2019) argumenta que la Guerra contra el Narcotráfico es una guerra asimétrica y menciona que:

Esta corresponde a los llamados conflictos intraestatales ya que en cada caso encontramos a los Estados en combate militar contra actores no-estatales, puntualmente los cárteles. Sin embargo, se destaca que, en los casos de México y Colombia, estas guerras han generado ciertos vacíos de poder que intentan ser ocupados a través de luchas intracárteles o entre éstos y grupos paramilitares o grupos de autodefensas (Iglesias, 2019, p. 4).

El último punto que no se puede ignorar es la motivación que detona el conflicto. Cualquiera de los tipos de conflictos asimétricos puede presentar una o varias motivaciones, en el caso de las “guerra contra el narco” se puede observar dos intereses contrapuestos. Por un lado, está la decisión del Estado de mantener o recuperar el monopolio de la fuerza, el control territorio, y el dominio simbólico frente a las organizaciones criminales dentro de sus territorios. Mientras que, por otro lado, los cárteles tomaran acciones para incrementar sus ingresos de la mayor manera posible (Iglesias, 2019).

Este conflicto interno que vive México es sorprendente, pero se desarrolló por factores interno-prexistentes de debilidad política e institucional que maximizaron las consecuencias de la militarización de la guerra contra las drogas. Desde 1991, en el clásico texto de Peter A. Lupsha sobre los señores de las drogas, era evidente el debilitamiento institucional del país. En su artículo propone cinco niveles y formas de protección y tráfico de drogas en México. El primer nivel es el nacional, donde se

conectan los carteles nacionales con organizaciones multinacionales de traficantes. El segundo nivel es el interestatal, aquí los cárteles reciben protección de comandantes militares y policías estatales. El tercero es el intra-estatal, muy conectado al segundo nivel, donde expolicías y traficantes reciben protección de autoridades estatales y locales. El cuarto nivel se conforma por los repartidores de droga y los guardaespaldas. En el último y quinto nivel están los transportistas y las mulas, que tiene reciben protección de municipales. Cada autoridad que proporciona protección es un autoridad pagada (Lupsha, 1991, p. 42).

Grupos criminales dedicados al narcotráfico operaron en el país antes del siglo XXI en el territorio, ya que la política prohibicionista lleva décadas operando como se mencionó anteriormente. El primer gran quiebre de cártel en el país, y que provocó la pérdida del control territorial, fue en 1989 en Baja California. Cuando el partido hegemónico (PRI) que había controlado la política, y no había perdido ninguna elección plenamente democrática desde su fundación, perdió la elección a nivel estatal. En este sentido, Trejo y Ley (2020) argumentan en su libro *Votes, Drugs and Violence. The political logic of criminal wars in Mexico* que:

*When countries transition from authoritarian rule to democracy without reforming the security sector – through the democratization of the military and the police or through transitional justice processes to expose and punish repressive actors – the dynamics of electoral competition and political change introduce a great degree of uncertainty into the gray zone of criminality and quickly become catalysts for the breakdown of peace in the criminal underworld, leading to the outbreak of violence. We suggest that Mexico experienced a major*

*outbreak of criminal violence because the country transitioned from authoritarian rule to democracy without establishing the foundations for a democratic rule of law* (Trejo & Ley, 2020, p. 280).

Las organizaciones criminales comenzaron a asesinar sistemáticamente a alcaldes y candidatos de partidos municipales en sus intentos de influir en los resultados electorales subnacionales y obtener el control de facto sobre los gobiernos municipales, pueblos y territorios (Trejo & Ley, 2020). En la última elección presidencial del 2018, se realizaron 774 agresiones contra políticos y 429 contra funcionarios no electos. De estos hechos, 152 políticos fueron asesinados, de los cuales 48 eran precandidatos y candidatos a puestos de elección. Además de 371 funcionarios fueron asesinados (Gómez Macfarland & Aguirre Quezada, 2018).

Esto se debe a que un país que ha transitado de un régimen a otro tiene menor gobernabilidad y capacidad pública. Las organizaciones de tráfico de drogas no operan como otras organizaciones criminales anteriores. Contrariamente a la expectativa de que las organizaciones criminales clásicas, como las mafias que operarían en el lugar de residencia del líder del crimen, los cárteles mexicanos se han expandido mucho más allá de sus ciudades o estados de origen y se han aventurado en otras partes de México y en el extranjero (Trejo & Ley, 2020).

En lugar de depender del secreto del soborno o de la violencia selectiva para resolver conflictos sin atraer innecesariamente la atención de las autoridades estatales, los cárteles de la droga y sus milicias privadas se han involucrado en una violencia letal. El control territorial ya no se basa en un pacto con las autoridades, sino en un control autónomo y que solo dependía de las mismas organizaciones. La decisión de los cárteles

mexicanos de asesinar sistemáticamente a funcionarios del gobierno local y candidatos de partidos y de buscar desarrollar regímenes de gobernanza criminal a nivel subnacional excede las prácticas de organizaciones criminales como las mafias, las cuales estuvieron presentes y desarrollaron violencia en regímenes de transición como fue el caso de Rusia ante la caída del bloque soviético (Trejo & Ley, 2020).

Estas diferencias han detonado nuevos estudios para observar que las bandas criminales, los cárteles de la droga y las milicias privadas armadas se conciben como organizaciones ilícitas que participan en alguna forma de construcción competitiva del Estado en ciudades, pueblos y barrios. Estos nuevos entendimientos sobre organizaciones criminales como actores políticos que compiten por el orden y el control territorial subnacional para garantizar su estabilidad tienen consecuencias potenciales en el cambio político, la paz y la violencia. En su argumento, Trejo y Ley (2020), parten de la idea de que el crimen organizado no puede existir y operar con éxito los mercados ilícitos sin algún nivel de protección estatal informal. Se requiere de cierto nivel de complicidad estatal para transportar drogas y seres humanos a través de fronteras nacionales e internacionales; se requiere cierto nivel de protección en caso de que sean atrapados y necesiten descarrilar una investigación, escapar de la prisión o simplemente continuar operando negocios desde las rejas (Trejo & Ley, 2020).

Sin duda, no todos los agentes estatales forman parte de redes informales de protección gubernamental para los delincuentes y no todos los grupos delictivos buscan la protección de los agentes estatales. Pero cuando estas dos esferas se cruzan, y los agentes estatales y los criminales se confabulan, la intersección crea una zona gris (*gray zone*) de criminalidad donde es posible el auge del crimen organizado. La zona gris es el

hábitat natural del crimen organizado. Fuera de la zona gris hay crímenes comunes, pero no son coordinados ni realizados por éstas organizaciones criminales (Trejo & Ley, 2020).

Después de décadas de un contexto sin conflicto bajo el régimen hegemónico priistas, y ante la transición de partidos que cambió la estabilidad política, los cárteles de la droga en México entraron en conflicto con los nuevos miembros dependencias estatales. Los partidos de la oposición conquistaron el poder de gubernaturas estatales y estos fueron nombrando nuevo personal en las oficinas de las fiscalías del estado, en la policía estatal, etc. Esto comprometió la estabilidad de las redes informales de protección del gobierno que habían permitido que los cárteles de la droga coexistieran con mínimos confrontación entre cárteles (Trejo & Ley, 2020).

Este hecho no justifica la decisión de militarizar la política contra las drogas en México, tampoco da una explicación a las acciones de Felipe Calderón. Lo que este argumento demuestra es que las dinámicas de criminalidad que operaban en México fueron puestas en tela de juicio ante el cambio político. Lo que provocó la militarización de la agenda de seguridad con Calderón fue una maximización, expansión y creación de nuevas redes de macrocriminalidad ante el ataque del gobierno federal. La estrategia de desplegar a los militares y utilizar la estrategia de *kingping* para capturar a los líderes de los carteles intensificó la violencia a escalas nunca vista.

Al intensificar el combate al narcotráfico, estos grupos buscaron nuevos mercados y expandieron sus actividades. Al tratar de controlar estos, los capos de la droga y sus asociados criminales descubrieron la importancia estratégica de los gobiernos municipales. Buscaron desarrollar la gobernanza criminal subnacional, es decir,

regímenes en los que obtuvieran el control local de facto sobre los municipios, sus poblaciones y territorios (Trejo & Ley, 2020). Ante este hecho, el Estado mexicano se encuentra en debilitado y en manos de estos grupos criminales. Estamos hablando de que México es un Estado capturado.

Este Estado capturado violenta derechos humanos. En México se observa la existencia de estructuras criminales, estatales y empresariales que colaboran para violar derechos humanos, a estas colaboraciones se le denomina como redes de macrocriminalidad (Vázquez Valencia, 2019). El hecho de que colaboren juntas diezma las cuatro obligaciones de un Estado en materia de derechos humanos: respetar, garantizar, proteger y promover los derechos porque:

En la medida en que las redes de macrocriminalidad incluyen actores estatales, hay una demanda explícita de impunidad, y cuando el gobierno municipal, estatal o federal reacciona a las necesidades y requerimientos de esas redes de macrocriminalidad, estaremos frente a la captura estatal... lo que comienza a ser un patrón es que el Estado no cumple con las tareas básicas de seguridad y justicia porque se encuentra capturado; por lo que las violaciones graves a derechos humanos se mantienen en la impunidad (Vázquez Valencia, 2019, p. 19).

El Estado capturado desplaza cualquier idea de bien común y gobierno a favor de los intereses de particulares. En su trabajo, Vázquez Valencia (2019) analiza específicamente el caso de Coahuila en un periodo de 10 años para observar la conformación de redes de macrocriminalidad y captura estatal. El estado desde 1929 hasta el día de hoy ha sido gobernado por el PRI. Coahuila es clave porque es un estado que colinda con Estados Unidos y que su capital (Torreón) tiene conexión directa con dos ciudades fronterizas: El Paso y Laredo.



El estado estuvo en manos del cartel de los Zetas, quienes mantuvieron control territorio, sobre policías, procuradurías, incluso operando el reclusorio de Piedras Negras. Bajo su dominio ocurrió la masacre de Allende en 2011, dónde un número desconocido de personas desapareció. Estimaciones oscilan entre los 42 a los 500 personas desaparecidos. El caso de Coahuila es uno de los más documentado donde se pueden observar las redes de macrocriminalidad entre el gobierno del estado, los grupos criminales y las minerías (Vázquez Valencia, 2019)

El libro de Vázquez Valencia (2019) demuestra que la zona gris, expuesta por Trejo y Ley (2020) donde operan las organizaciones criminales y miembros del Estado, se unen a organizaciones del sector privado como empresas para garantizar su estabilidad y control territorial. Entre los poderes fácticos, que tiene capacidad de movilizar diferentes recursos de poder e incidir en la esfera política para obtener acciones u omisiones que los benefician, y las redes de macrocriminalidad la ciudadanía queda abandonada por el Estado. Lo que se vive es una abierta intervención para violar los derechos humanos y para mantener la impunidad (Vázquez Valencia, 2019).

Finalmente, un tema ineludible es la impunidad. No hablamos de excepción en el caso mexicano, hablamos de una regla. La impunidad es una patología pública que condena el acceso a la justicia. Las patologías públicas se manifiestan como “fenómenos que, si bien representan y son reconocidos como conductas públicamente indebidas o inadecuadas, al mismo tiempo son omnipresentes en toda sociedad” (Le Clercq, 2019, p. 130). El término de patologías públicas viene de Friedrich, quien argumentaba que fenómenos como la corrupción, la mentira, la violencia, la inmunidad, etc. son ingredientes inevitables en la política misma. La combinación de varias patologías

publicas lleva a un país a vivir fuertes problemas estructurales difíciles de entender. En este sentido se llega a argumenta que:

Al entender la impunidad como una patología política que a su vez es detonador del crecimiento de otras patologías, ponemos acento en cinco factores relacionados con la ausencia de investigación y sanción a quienes cometen actos delictivos o ilegales: 1) permite el crecimiento y multiplica las consecuencias sociales de problemas como la inseguridad, la violencia, la corrupción o la violación a los derechos humanos; 2) se reduce la efectividad y erosiona la legitimidad del orden político al sustituir reglas y prácticas institucionales por ilegalidad y arbitrariedad; 3) al retroalimentarse de la desigualdad socioeconómica, profundiza la exclusión hacia diferentes sectores de la sociedad, incrementa la vulnerabilidad de quienes sufren condiciones previas de marginación y dificulta el uso de la voz para exigir igual consideración en el acceso a bienes públicos como seguridad y justicia; 4) normaliza formas de injusticia que han sido políticamente creadas y reproducidas (Shklar,1990); 5) imposibilita que los actores sociales impulsen cambio transformador o que instituciones capturadas por distintos intereses implementen procesos de reforma (Le Clercq, 2019, p. 138)

El contexto de impunidad que genera y multiplicar otros problemas es una característica fundamental para comprender la crisis que vive México. Las redes de macrocriminalidad y la zona gris de complicidad son solo posibles en un país con debilidades institucionales tan grandes que condenan al sistema de justicia mexicano. La existencia de impunidad maximiza las redes de criminalidad que permiten el funcionamiento de las organizaciones criminales en el país. El nivel de impunidad es clave para dimensionar el tamaño de la situación. En este sentido una herramienta como

el Índice Global de Impunidad es fundamental porque analiza el sistema de justicia y el sistema penal para medir los niveles de impunidad en el país y a nivel global.

El Índice Global de Impunidad (IGI) realizó una actualización sobre el caso mexicano en el 2018. El índice es una herramienta que ubica el funcionamiento del sistema de seguridad pública y el de justicia penal. Nos confirma que México está en una situación de impunidad generalizada con niveles muy altos de impunidad. A nivel nacional el índice da una calificación de 69.84%, la cual es elevada comparada con la media internacional que oscila en el 55%. Los tres estados con niveles de impunidad muy alta son: Estado de México (80%), Tamaulipas (78.8%) y Baja California (78.0%). Son 16 estados de la república que reportan índices muy altos de impunidad mayores al 70%. Se reporta que hay 12 estados del país con impunidad alta entre el 60% y el 70%. Solo dos estados están fuera de los índices de impunidad alta y muy alta. Son Campeche con un índice de impunidad bajo (45%), y Ciudad de México con una impunidad media que oscila en el 59% (Le Clercq Ortega & Sánchez Lara, 2018).

El conflicto que enfrenta México tiene causas históricas y presentes importantes. La guerra contra las drogas a nivel internacional ha tenido consecuencias graves en términos sociales, económico y político que fueron abordados en este capítulo, México ha vivido y el sufrido con creces estas consecuencias. El número de víctimas lo demuestra y los índices de olas de violencia lo demuestra. Las debilidades institucionales y la militarización de la política de drogas en México permitieron un aumento en los índices de violencia y que las organizaciones del crimen organizado capturaran dependencias estatales. Así se garantiza el control territorial y la impunidad para los cárteles de la droga. Ante este escenario de violaciones de derechos humanos a gran escala y redes de

macrocriminalidad que impiden garantizar justicia, voces han argumentado que la aplicación de los mecanismos de justicia transicional para México son necesarios.

### Capítulo 3. Justicia Transicional para México. Pasado, promesa y futuro

#### 3.1. Pasado: Justicia Transicional en el año 2000 y la visibilización de las víctimas

México ha experimentado procesos y mecanismo de justicia transicional en el pasado. El más claro de todos fue el proceso del 2001 al 2006 cuando el presidente de las Comisión Nacional de Derechos Humanos, José Luis Soberanes, exigió al presidente Vicente Fox (2000-2006) establecer una Fiscalía Especializada para investigar la desaparición forzada en la década de los setenta (Rangel, 2014). Fox fue el primer presidente con el que trufó la transición democrática en México, al ser el primero en más de 70 años que no pertenecía al partido hegemónico. Lo logró través del histórico partido de posición en México, el Partido Acción Nacional (PAN) fundado en 1940, Fox ganó la presidencia derrotando al candidato oficial priista Francisco Labastida, y al líder de izquierda más importe en ese momento, Cuauhtémoc Cárdenas. El PAN logró la transición de partidos en la esfera más alta de poder y convirtió a Fox en el primer presidente de un sistema multipartidista y democrático en México. Ante presiones de víctimas y autoridades como el ombudsman, Fox dedicó dar paso a esta propuesta.

Sin embargo, a tres años de su creación, los resultados eran decepcionantes porque prácticamente no existían. Ningún criminal estaba en preso. Hay que indicar que la Fiscalía estaba lejos de alcanzar los objetivos de la justicia transicional (verdad, justicia, reparación y no repetición). Parecía que en México, “la justicia transicional confeccionaba la impunidad” (Rangel, 2014). El fracaso de la Fiscalía Especializada se debía a la falta de recursos, acceso limitado a documentos oficiales y cooperación limitada

de las fuerzas armadas. El gobierno mexicano no dio el apoyo necesario para que la Fiscalía cumpliera con sus funciones (HRW, 2003). En el mismo reporte donde HRW focalizó las fallas del gobierno con la fiscalía, mencionó que:

Además de estas deficiencias, que merman su capacidad para investigar los abusos cometidos en el pasado, la Fiscalía Especial se enfrenta a importantes barreras legales que podrían limitar su habilidad para enjuiciar a los responsables de los mismos. Los tribunales mexicanos podrían dictaminar que muchos—si no la mayoría—de estos crímenes han prescrito. Ya se ha producido un fallo judicial denegando, por este motivo, la primera y única petición de órdenes de aprehensión presentada por la fiscalía. El propio presidente Fox confirmó la existencia de dicho riesgo cuando dijo, en noviembre de 2002, que es probable que muchos de los crímenes que se están investigando hayan prescrito. La observación del presidente—y el hecho de que algunos experimentados juristas mexicanos compartan esta opinión—sugiere una inquietante falta de preocupación dentro del gobierno por la viabilidad de la Fiscalía Especial. Si es cierto que los enjuiciamientos están condenados al fracaso, ¿por qué se creó la fiscalía? (HRW, 2003, p. 11).

Sin embargo, es ese momento la Fiscalía contaba con recursos. Entonces el tema del fracaso no se debió a tema del dinero, sino que existieron otros factores que garantizaron su fracaso. En este sentido Rangel (2014) identifica tres elementos que causaron este resultado. El primer factor es que el gobierno panista abrió la puerta a un proceso de enfrentamiento con el pasado, pero lo dejó en manos de estructuras e instituciones del régimen autoritario. Es decir, se dejó la tarea a instituciones como el ejército, quienes habían cometido los crímenes, y a las cortes, las cuales no había hecho nada para investigarlos estos hechos antes (Rangel, 2014). En un principio se podría afirmar que se vivió una simulación por no tener un compromiso verdadero con la justicia,

sin embargo, esta decisión puede estar más cercana a garantizar la estabilidad política y no desatar un enfrentamiento con una institución como el ejército. Dualidad que se presentó en otros casos analizados en el capítulo 1 y que no estuvo exenta de presentarse en el caso mexicano.

El segundo punto que hay que observar es la utilización del lenguaje de los derechos humanos, es decir, el conjunto de ideas, supuesto, reglas, conceptos y categorías que forjan prácticas, instituciones y mecanismo para su implantación fue determinante. Este enmarcó las investigaciones de la Fiscalía, determinó el tipo de violaciones que podrían ser indagadas judicialmente, y el tipo de víctimas que serían consideradas en el proceso. Pero las categorías de violaciones a los derechos humanos que fueron usadas por la Fiscalía, como el genocidio, se manipularon para que se aplicara una amnistía de facto a los perpetradores. El tercer factor fue el contexto político en México, en el cual las negociaciones entre diferentes actores que participaron en el proceso determinó las modificaciones de las estrategias de origen de la Fiscalía Especial (Rangel, 2014).

El discurso de los derechos humanos fue utilizado por la administración de Fox como lenguaje de legitimación política. A finales del año 2001 el presidente, arropado por políticos, organizaciones de derechos humanos y activistas, respondió favorablemente a la recomendación de la CNDH y abriría una Fiscalía Especializada para investigar los 275 casos de desaparición forzada que fueron perpetrados por miembros estatales en la década de 1970. Sin embargo, cuando el decreto que ordenó su creación fue aprobado, la desaparición forzada fue diluida. El decreto en su artículo primero determina que:

Con pleno respeto a su autonomía constitucional, se solicita al Procurador General de la República que, en el ámbito de sus atribuciones, nombre a un Fiscal Especial, agente del

Ministerio Público de la Federación, que se encargue de concentrar y conocer de las investigaciones, de integrar las averiguaciones previas que se inicien con motivo de las denuncias o querellas 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 de perseguir los delitos que resulten ante los tribunales competentes y, en general, resolver conforme a derecho proceda (DOF - Diario Oficial de la Federación, 2001)

Para Rangel (2014) es evidente que el cambio de desaparición forzada, que había anunciado Fox un día antes de la publicación del decreto, a un término más abierto como delitos federales delimitada, en primer lugar, su campo de acción. Los delitos cometidos por actores a nivel estatal no podrían ser atraídos por la fiscalía. También el hecho de haber delimitado a las víctimas a aquellas que estuvieran vinculadas con movimientos sociales o políticos representaba una dificultad para la Fiscalía porque el decreto no ofreció ninguna definición precisa de este grupo de personas vinculadas a movimientos sociales o políticos.

El último punto es la temporalidad en la que la fiscalía se debía focalizar, es decir, el periodo de tiempo que se debía investigar. El decreto no contaba con un periodo de tiempo específico que analizar. Delimitar los años en los que se debe investigar es una pieza fundamental. Como se demostró anteriormente, las comisiones de dos países que investigaron crímenes contra los derechos humanos se focalizaron en los años en que las dictaduras estuvieron operando. Refiero el caso de Chile y Argentina, que limitaron sus periodos de investigación y sus posteriores, solo en el caso de Argentina, persecuciones judiciales.

En el año 2002, a pocos meses de la creación de la Fiscalía Especializada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió que se debía iniciar inmediatamente una investigación sobre la masacre de Tlatelolco. La Corte ordenó que la Procuraduría General de la República (PGR), hoy Fiscalía General de la República (FGR), debía realizar esta investigación. El Procurador General, Rafael Macedonio de la Concha (2000-2005), determinó que sería la Fiscalía Especializada creada por Fox la que llevaría a cabo esta investigación. La masacre de Tlatelolco ocurrida en 1968 es uno de los momentos históricos que se considera un parteaguas para la historia del siglo XX mexicano.

Entre 1966 y 1968 estudiantes universitarios organizados crearon huelgas y protestas en Durango, Puebla, Nuevo León, Michoacán y la Ciudad de México. Estos grupos habían sido reprimidos por el gobierno en 1966 y 1967, en Morelia y Hermosillo respectivamente. El 30 de julio, un granadero disparó una bazuca contra la Escuela Nacional Preparatorio y dio marcha al movimiento más trascendencia de la década en el país. Este fue reprimido el 2 de octubre de 1968 en Tlatelolco dejando un saldo de 46 personas muertas, 276 heridas, más de mil personas arrestadas y 276 permanecieron en la cárcel hasta la amnistía de Luis Echeverría, quien era Secretario de Gobernación al momento de la masacre y asumió la presidencia cuando Gustavo Díaz Ordaz dejó la presidencia en 1970 (Loaeza, 2014).

La decisión de atender e investigar uno de los crímenes más famosos de la historia reciente de México fue un “accidente político” (Rangel, 2014) que minó la ya compleja tarea de la fiscalía. La decisión de la Suprema Corte llegó después de que un grupo de activistas presentó una denuncia ante la PGR por los asesinatos de estudiantes en 1968,



alegaron que los crímenes cometidos el 2 de octubre fueron genocidio, abuso de autoridad y privación ilegal de la libertad. La PGR determinó que los crímenes habían expirado y se llevó el caso a la Suprema Corte. Cuatro años después, con un gobierno emanado de la transición política que estaba dispuesto a visualizar los crímenes del pasado, la Corte determinó que la PGR no podía descartar los crímenes sin saber nada de ellos (Rangel, 2014).

La Fiscalía Especializada dio a conocer su plan de trabajo con tres ejes. En el primer programa se iba a encargar de los casos de desaparición forzada investigados por la CNDH. En el segundo trataría los casos de matanzas entre 1968 y 1971. Y en el último programa se encargaría de todas las quejas que no tuviera espacio en los dos primeros programas. Este último espacio dejaba aún más inciertos y demasiado abiertos los periodos del pasado que se podrían investigar.

Sin embargo, el mandato de la Fiscalía sufría otro cambio en junio del 2002 cuando el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó una denuncia en contra del expresidente Luis Echeverría por la masacre de “Corpus Christi”, donde 25 estudiantes fueron asesinados por el grupo paramilitar denominado “Los Halcones”. El PRD presentó la denuncia en la Procuraduría del Distrito Federal (DF), hoy Ciudad de México, argumentando que no presentaban la denuncia ante la Fiscalía Especializada por dos razones: porque no confiaban en ella y por no haber dado ningún resultado hasta la fecha. La Procuraduría del DF mandó el caso a la Fiscalía Especializada, con esto recibió su tercer y último cambio de mandato (Rangel, 2014). Al final la Fiscalía fue cerrada por Fox el último día de su gobierno, el 30 de nombre, sin ninguna sentencia criminal.

El hecho de que el mandato de la Fiscalía y sus ambiciones fueron cambiadas de manera tan radical, y que no existía una delimitación de tiempo desde el decreto

presidencial, demuestra que el supuesto proceso de justicia transicional que se consideró iniciado en México en el año 2000 solo fue letra muerta. El sient gobierno panista entro en funciones e inició lo expuesto en el capítulo anterior: la militarización de la política de drogas en el país.

El número de víctimas por los enfrentamientos comenzó a aumentar y éstas comenzaron a movilizarse para exigir verdad, justicia y paz antes los crímenes vividos. Uno de los movimientos sociales más importantes fue creado por y para las víctimas, este es el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD). El MPJD surgió el 28 de marzo del 2011 después de que siete jóvenes fueran asesinados por personas vinculadas al crimen organizado. Una de esas personas fue Juan Francisco Sicilia, hijo del poeta mexicano Javier Sicilia. Ante la muerte de su hijo, Sicilia se movilizó y se convirtió en la figura más importante del movimiento en contra de la estrategia de seguridad (CNDH, 2020).

A poco menos de un mes, el 26 de abril del 2011, Javier Sicilia convocó a “los mexicanos a manifestarse en contra de la violencia, tanto la que producen los grupos criminales como contra la de los cuerpos de seguridad del Estado mexicano” (MPJD, 2021). El movimiento centró su lucha en seis puntos: esclarecer asesinatos y desapariciones y nombrar a las víctimas; poner fin a la estrategia de guerra y asumir un enfoque de seguridad ciudadana; combatir la corrupción y la impunidad; combatir la raíz económica y las ganancias del crimen; atención de emergencia a la juventud y acciones efectivas de recuperación del tejido social; y democracia participativa. De estos seis es más importante para este trabajo es el primero, porque coloca a las víctimas en el centro del debate y la misión de la justicia transicional es justamente esa.

El movimiento creó un precedente fundamente para visibilizar a las víctimas de la guerra contra el narco cuando el presidente Felipe Calderón recibió al poeta Javier Sicilia y a otras víctimas en junio del 2011, donde se comprometió a recibir al movimiento de víctimas meses después, específicamente en octubre, y se hicieron compromisos para cambiar el trato a las víctimas. Este evento se llevó a cabo en el Castillo de Chapultepec y se denominó Diálogos por la Paz. En éstas reunión Sicilia responsabilizó al Estado mexicano por las 40 mil muertes que había en ese momento “por una guerra atroz y sin sentido” (El País, 2011).

En su momento los diálogos fueron criticados por algunos, pero sobre todo fueron considerados insólitos. Sobre este punto Jesús Silva-Herzog Márquez argumento que:

Algo importante ha sucedido en México, cuando vemos al presidente recibir el embate de críticas severas y llamados urgentes a cambiar la estrategia central de su gobierno. El fenómeno se explica, como han resaltado algunos, por el cambio de régimen. Hubo un régimen político que, en su peor momento, respondió con balas al llamado del diálogo. Éste escucha y habla. Pero la ceremonia del jueves no se entiende solamente por la transformación histórica del sistema político. Debe reconocerse el papel del presidente, su experiencia y su talante para apreciar esta oxigenación de la vida pública a través del diálogo. Ni el antecesor de Calderón ni quien estuvo a punto de ocupar su puesto en 2006 hubieran podido encarar la quemante inconformidad, el reclamo rabioso o la exigencia serena y honda de pedir perdón (Revista Nexos, 2011).

El optimismo desbordado de Silva-Herzog revela el acto sin precedentes de reconocer el daño a las víctimas y escucharlas, sin embargo, la declaración formal y pública de la culpa con las víctimas nunca llegó. Lo que Silva-Herzog llamó una posible transformación histórica del régimen político, terminó siendo un evento donde Calderón

se vio obligado por la presión del momento a recibir a las víctimas, pero defendió su estrategia de seguridad fallida y no realizó los cambios necesarios para revertirla. El movimiento, como argumenta Antillón Nailis (2021) tiene mucha relevancia por la capacidad de movilización de las víctimas y la capacidad de canalizar los agravios acumulados, abrió rápidamente una vía de interlocución política de alto nivel. También fue generando un discurso y “elaborando una narrativa sobre las causas de la violencia, que buscaba traducir en demandas hacia el Estado. Por otro lado, estaba el proceso organizativo y las necesidades concretas de las víctimas que se encontraron en las Caravanas y los actos públicos” (Antillón Nailis, 2021).

El movimiento logró no solo dar voz a las víctimas, consiguió cambiar el discurso y dejar de considerar a las víctimas como daños colaterales. También la creación de la Ley General de Víctimas (LGV) del 2013 se encuentra entre sus logros. Sin embargo, la lógica de la confrontación contra las organizaciones criminales de narcotráfico a través del despliegue de las fuerzas armadas se mantuvo. Con estos precedentes se empezó a hablar de una agenda de justicia transicional para las víctimas de la guerra contra las drogas en México. Los mecanismos de la justicia transicional servirían para dar respuesta a las víctimas y para cambiar el régimen prohibicionista de las drogas. Relacionar estos dos puntos ha sido algo complicado en los últimos años.

La discusión sobre la reforma de la política contra las drogas se ha desconectado de la defensa de las víctimas. Un precedente de unión importante fue cuando en 2011 un grupo de mexicanos presentó un caso con 470 violaciones de derecho internacional humanitario, crímenes de guerra y lesa humanidad al Fiscal de la Corte Penal Internacional. Netzaí Sandoval, el abogado que presentó el caso, señaló ante la Corte a

Felipe Calderón Hinojosa, su gabinete de seguridad, al “El Chapo” Guzmán y el resto de los cárteles” de la droga mexicanos como responsables de estos crímenes (Enciso, 2014).

Enciso considera que para reformar la política de drogas y responder a sus consecuencias se requiere de “impulsar una especie de plan Marshall para la reconstrucción de los miles de comunidades y los millones de víctimas de las guerras contra las drogas, con el apoyo financiero de Estados Unidos y otros países prohibicionistas.” También de la creación de una “Comisión Ciudadana de la Verdad sobre las Causas y Consecuencias de las Guerras contra las Drogas en México” (Enciso, 2014) que tenga independencia, al igual que fortaleza política y jurídica.

Las voces que ven a los mecanismos de justicia transicional como una alternativa para México fueron aumentando cada vez más en el periodo de Enrique Peña Nieto. Ante la caracteriza generalizada, pero no esencial de un cambio de régimen, se vio la elección del 2018 como la gran oportunidad para implementar e iniciar un proceso por el bien de las víctimas. La crisis de violencia en México se magnificó con el gobierno priista de Enrique Peña Nieto y quienes buscaron ostentar su cargo empezaron a buscar alternativas discursivas.

### 3.2. Promesa: propuestas de López Obrador en materia de Justicia Transicional

La elección del 2018 llegó y el candidato presidencial de izquierda, Andrés Manuel López Obrador, después de abandonar el PRD, fundó su propio partido llamado Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y se presentó a los comicios. El 8 de mayo, el entonces candidato presidencial se presentó en el foro “Diálogo por la Paz y la Justicia” y textualmente dijo: “estoy de acuerdo con la comisión de la verdad, con todas las facilidades del gobierno para que se investigue ... que se haga una investigación

completa”. También mencionó que estaba “totalmente de acuerdo con que organizaciones internacionales que trabajan para evitar la impunidad puedan intervenir en nuestro país.” Y reafirmo enfáticamente diciendo: “Totalmente de acuerdo” (Financiero Bloomberg, 2018).

Sus declaraciones son fundamentales porque al convertirse en presidente electo y al tomar posesión la idea de implementar mecanismo de justicia transicional a México era un tema de deuda electoral, el primer presidente que enarbola el tema y se compromete a implementar estos mecanismos. Antes de abordar estas implicaciones y las posteriores propuestas a su gobierno, se revisará un estudio para elaborar una propuesta de políticas públicas en esta materia para el país. En ese mismo año, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) presentaron un proyecto en materia de Justicia Transicional.

La CNDH, como organismo de protección y promoción de los derechos humanos en el país, encargó este estudio al CIDE. Ante la discusión pública que generó la elección presidencial sobre el tema, se presentó este trabajo para ofrecer un marco conceptual comparado para mejorar la comprensión del contenido y alcance de la justicia transicional. El estudio definió de la siguiente manera la justicia transicional:

Un campo específico de actividades, mecanismos y procesos, por medio de los cuales se busca atender las causas, las consecuencias y el legado de un fenómeno de violencia de alto impacto a gran escala. La aplicación de la JT busca dilucidar los hechos y contextos en los que ocurre la violencia, combatir la impunidad, resarcir a las víctimas por el daño sufrido e impedir la repetición de los eventos que lo ocasionaron, con miras a la consolidación de una democracia constitucional. Los cuatro pilares que constituyen el canon de la JT son: verdad, justicia, reparación y no repetición. (CNDH y CIDE, 2018).

El estudio se encuentra muy cercano a las definiciones previstas en el primer capítulo de este trabajo y delimita que su aplicación se da ante fenómenos de violencia de alto impacto a gran escala. Se deja atrás la idea de que solo es aplicable en momentos de transición de régimen político, y se reconoce los cuatro pilares fundamentales y necesarios para su aplicación. Para focalizar a las víctimas se necesitan criterios, el estudio considera que para determinar a las víctimas en México es necesario observar: victimización o violaciones graves de los derechos humanos, el alto impacto público para amedrentar la sociedad o a las autoridades, y el abuso de la potestad pública en materia penal (CNDH y CIDE, 2018).

Se ubica temporalmente las acciones de la política pública desde el año 2006-2017. Porque desde el 2006 en adelante suceden dos procesos paralelos: la adopción de una política de seguridad que recurre a las fuerzas armadas en la guerra contra el narcotráfico y el aumento sostenido de número de muertes violentas. La propuesta da cinco objetivos claros: esclarecer los hechos que causaron la violencia e identificar a los responsables, reducir la impunidad, reparar a las víctimas por el daño sufrido y reconstruir el tejido social, así como impedir la repetición de los eventos (CNDH y CIDE, 2018).

El estudio da recomendaciones concretas sobre las posibles herramientas y las reformas necesarias para implementarlas. La primera herramienta se ubica en el eje de verdad, y es la creación de comisiones de la verdad y comisiones de investigación, las cuales tendría fundamento legal los artículos 7° y 22° de la Ley General de Víctimas (LGV). Se necesitaría reformar para ampliar las atribuciones y establecer regulaciones administrativas para asegurar su operación. La segunda herramienta sería crear informes para la memoria histórica que tendrían el objetivo de documentar testimonios orales o

cualquier otro medio que dé cuenta de la experiencia social de la violencia. Tienen un propósito documental y pedagógico, podría tomar forma cultural en algún museo o memorial. Otra herramienta sería la incorporación de iniciativas ciudadanas, una interpretación extensiva del artículo 20 de la LGV permitiría integrar a dichos colectivos a los grupos de trabajo (CNDH y CIDE, 2018).

Sobre el eje de reparación es necesario crear un programa administrativo de reparaciones que deberá diseñarse con una visión de reparación integral que incluya medidas de restitución, rehabilitación o satisfacción. Su base legal estaría en la LGV. En cuanto al eje de las garantías de no repetición se necesitan generar datos relevantes y apropiados para el análisis de los patrones de violencia de alto impacto. No es necesario reformar. También con la necesidad de un plan de acción para el cumplimiento de recomendaciones nacionales e internacionales en derechos humanos y creación de una legislación para la cooperación con mecanismos internacionales, específicamente cumplir con la expansión del cuerpo normativo para cooperar con la Corte Penal Internacional. Finalmente, crear programa de desarme, desmovilización y reintegración (CNDH y CIDE, 2018)

En el eje de la justicia es necesaria la creación de fiscalías especializadas para ejercer acción penal contra las personas responsables de cometer crímenes graves de derechos humanos, no habría necesidad de reforma. Pero si se decide optar por un mecanismo internacional para ejercer acción penal y no una fiscalía especializada, se deberá reformar para facultar a personas extranjeras a desarrollar tareas de investigación en territorio nacional. La siguiente herramienta sería la creación de juzgados especializado de alto impacto, que puedan enjuiciar y sancionar. No necesita reforma.



También la sustitución de penas por mediadas de seguridad, es decir, de protección para permitir que los perpetradores colaboran. Sería necesaria una reforma en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) para permitir esta acción.

Crear programas de testigos protegidos para colaboradores que necesiten protección de las organizaciones del crimen organizado, con una reforman al CNPP en su artículo 256. Y la creación de un sistema de justicia para menores de edad y que no tengan que vivir acción penal. La promulgación de amnistías para extinguir la pena de delitos que no constituyan delitos graves, se necesitaría una reforma constitucional (CNDH y CIDE, 2018). La promulgación de una ley como esta es de las pocas decisiones que López Obrador ha tomado en esta materia, la cual él prometió implementar.

La ley de Amnistía publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2020 decreta amnistía en favor de las personas de quienes se haya ejercido acción penal en los siguientes supuestos: por el delito de aborto en cualquiera de sus modalidades, por el delito de homicidio por razón de parentesco, por los delitos contra la salud en competencia federal, y beneficia a quienes los hayan cometido en situación de pobreza o extrema vulnerabilidad, quienes pertenezcan a un pueblo o comunidad indígena o afroamericana, y a las personas consumidores que haya poseído narcóticos siempre y cuando no haya sido con fines de distribución o venta (DIO - Diario Oficial de la Federación, 2020).

En un principio se pensaría que esta medida abre la puerta a las promesas de justicia transicional para las víctimas y que garantizaría una continuidad. Sin embargo, la ley promovida por López Obrador está alejada de esto. La amnistía y la justicia transicional no son conceptos unificados, pueden unirse, pero no es determinante. La amnistía ha

tenido un papel más cercano a impunidad en otros procesos de justicia transicional. Como lo fueron el caso chileno y argentino donde se usaron estas leyes para impedir la persecución de los perpetradores. En un momento de la campaña, López Obrador habló en un mitin de la posibilidad de ofrecer amnistía a los líderes de la delincuencia organizada como alternativa para obtener la paz (Peniche, 2019). Nada más alejado de la búsqueda de la justicia. Al final, esta idea propuesta por el entonces candidato presidencial quedó en el olvido. Las fuerzas no fueron regresadas a los cuárteles, como lo prometió, y al final su gobierno aceptó la dependencia que el Estado mexicano ha creado de estas corporaciones.

A un año de la publicación de la ley y su entrada en vigor, sabemos que poco a sucedido con los posibles beneficiados. Solo han sucedido cuatro sesiones de la Comisión de Amnistías y hay 38 expedites aprobado. Organizaciones de la sociedad civil han expresado su preocupación. El gran problema es que no hay ninguna persona liberada. Preocupa el hecho de que se desconocen los mecanismos de revisión de los expedientes que se conocen, los de 169 personas (Observatorio Amnistías, 2021). Esta acción que ha tomado el gobierno y pone a las víctimas en el centro, aparte de la fundación de la Comisión de la Verdad para el caso Ayotzinapa, ha resultado decepcionante. La ley también está alejada de la reinserción de las víctimas (Guadarrama, 2019).

López Obrador, en calidad de presidente electo, acudió al “Segundo diálogo por la paz, la verdad y la justicia” en el que cientos de organizaciones de sociedad civil y víctimas de todo el país exigieron al gobierno electo que se iniciarían mesas para delinear la agenda de verdad, justicia y reparación con la participación y responsabilidad del gobierno. Las mesas de trabajo duraron tres meses en un medio plural y dinámico. Como

fruto de estas reuniones y mesas se creó la Propuesta Ciudadana para la Construcción de una Política sobre Verdad, Justicia y Reparación a las Víctimas de la violencia y de las violaciones a derechos humanos (CMDPDH, 2019b).

Este documento, que se creó a petición del equipo del gobierno de transición, se entregó en enero del 2019 y fue recibido por el equipo del subsecretario Encinas (Pradilla, 2020). El documento retoma y estructura las promesas que López Obrador prometió en el primer “Dialogo por la paz, la verdad y la justicia” el 8 de mayo del 2018. El documento plantea que se necesita crear Mecanismo Internacional contra la Impunidad en México (MICIM) que permita contrarrestar la debilidad sistemática del sistema judicial mexicano. El texto aclara que “estaría bajo la égida de la Organización de las Naciones Unidas lo que aseguraría, por un lado, contar con investigaciones independientes y, por otro, apoyar, a través del conocimiento y la expertise que se genere, a la consolidación de una Fiscalía General realmente autónoma del poder e intereses políticos” (CMDPDH, 2019b).

La Propuesta Ciudadana también recomienda “la creación de una Comisión de la Verdad y de la Memoria Histórica (CVMH) que pude a romper el silencio y, en consecuencia, la impunidad sobre las graves violaciones a los derechos humanos que se han vivido en el país entre el primero de diciembre de 2006 al presente, y entre el primero de enero de 1965 y el 30 de noviembre de 2006”. A diferencia de la propuesta del CIDE y de la CNDH, abraza la idea de visibilizar los crímenes cometidos en el régimen priista autoritario. No se limita la labor de la comisión a los crímenes cometidos bajo la guerra contra las drogas. Sobre el tema de reparación argumentan que:

La creación de un modelo de reparación extraordinario, que sea integral y garantice la existencia de mecanismos efectivos de reparación a las víctimas de violaciones graves de derechos humanos en el país. Dada la problemática existente en la protección y otorgamiento de medidas de ayuda, asistencia y reparación integral, se propone la creación de un Programa Administrativo Emergente de Reparación, sencillo, rápido y accesible, que dé solución al problema de acceso que hoy enfrentan las víctimas a las medidas de reparación contempladas, de hecho, en la Ley General de Víctimas y para cuya consecución fue creado el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (CMDPDH, 2019b, p. 13).

Finalmente, el documento habla de la importancia de dar espacio a las víctimas para que sean determinantes en este proyecto, no simplemente como receptores de una política, sino como constructores. Este proyecto se entregó con confianza de que el gobierno iniciaría la implementación. Afirmado que “mediante herramientas de la justicia transicional, (el gobierno) decida instrumentar una política para garantizar sus derechos a las miles o millones de víctimas de crímenes atroces” (CMDPDH, 2019b). El documento presentaba alternativas para implementar estos cuatro puntos, resaltando las ventajas y las desventajas de cada herramienta.

Sin embargo, un año después de que el equipo del subsecretario recibiera el documento que contenía la base para construir una política pública en materia de justicia transicional para el gobierno de López Obrador, parecía que la administración nunca había leído el documento. Los colectivos que trabajaron meses en las mesas de diálogo y que presentaron esta propuesta se sintieron abandonados por el gobierno en el que confiaron (Pradilla, 2020).

En el momento en el que este trabajo fue terminado, las promesas de López Obrador de implementar una política pública holista de justicia transicional son solo eso, promesas.

El presidente con mayor votación histórica, quien es un líder social que se creó en las manifestaciones sociales, ha abandonado a las víctimas como sus predecesores. Los colectivos, que en primera instancia representan los intereses de las víctimas, fueron prácticamente tratados con desdén por la administración de Morena. El 28 del 2021, cuando se cumplieron 10 años de la creación del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), Javier Sicilia dio un discurso en el que rompió definitivamente con López Obrador, el poeta dijo:

Al igual que para Calderón y Peña Nieto, para López Obrador –un hombre que cabe perfectamente en el mismo saco al cual dice no pertenecer–, las víctimas no existen... Para él, las víctimas, como lo expresó a finales de enero del 2020 frente a la caminata por la Verdad, la Justicia y la Paz, convocada por el MPJD, para hacer valer compromisos contraídos públicamente por el propio López Obrador, son un *show* que mancha su investidura, un “*show*” al que recibió en la Plaza de la Constitución con un grupo de provocadores llenos de violencia y odio.... Él es uno más de la ya larga cadena de administradores de este infierno, cada vez más profundo y ancho, llamado México; uno más de los constructores de ese inmenso tzompantli que el poder no ha dejado de edificar desde tiempos remotos; uno más que muestra la contraproductividad del Estado mexicano (MPJD, 2021, pp. 6–8).

### 3.3. Futuro: los mecanismos indispensables de Justicia Transicional para México

El gobierno de López Obrador no ha implementado los mecanismos de la justicia transicional en el país. La evidencia demuestra que la administración ha perdido el interés por empujar un proceso de confrontación con el pasado reciente y la búsqueda de justicia. Los enfoques de la justicia transicional tienen que aplicarse de manera conjunta y holística. La situación de conflicto y violaciones de derechos humanos generalizada

necesita urgentemente de estas acciones públicas. Las organizaciones del crimen organizado se han apropiado de estructuras estatales generando más violencia y perpetrando la impunidad. Como lo sintetiza Vázquez Valencia:

La ausencia de controles democráticos y la captura o disputa por la soberanía estatal en amplias regiones de México ha tenido como consecuencia el repunte de la violencia y, con él, un alto nivel de violaciones graves a derechos humanos. Si bien México no se encuentra en un proceso de transición de una dictadura a una democracia, los patrones de violaciones generales y masivas de derechos humanos actualizan la aplicación de la justicia transicional para el caso de México. En este marco, hay dos aspectos que son primordiales en la construcción de paz: el desmantelamiento de las redes de macrocriminalidad con el fin de recuperar al Estado controlado por dichas redes, y el reconocimiento de los derechos de las víctimas (verdad, justicia y reparación) (Vázquez Valencia, 2019, p. 195).

Si bien el caso mexicano representa un caso atípico para los precedentes de la justicia transicional, incluso para casos tan anormales como el de Colombia en el que el conflicto siguió activo cuando se aplicaron los mecanismos de la justicia transicional. Sin embargo, ante las condiciones en las que vive el país, acciones públicas como éstas son las únicas que podrían dar resultados diferentes. La propuesta que México requiere no debe perder de vista que el objetivo es entregar a las víctimas lo que merecer, y a lo que tienen derecho: justicia, verdad y reparación. Y el Estado tiene la obligación de reformarse para garantizar que los crímenes cometidos contra seres humanos jamás se repitan. Las dos propuestas más importantes para el país tienen puntos de divergencia muy grande.

El hecho de considerar una comisión con mandatos abiertos o cerrados habla mucho de lo complicado que son estos mecanismos. Sin embargo, la propuesta ciudadana entregada a López Obrador caería en los mismos problemas que vivió la Fiscalía Especializada del gobierno de Fox. Al abrir la confrontación con el pasado es inevitable la exigencia de justicia por crímenes cometidos en el pasado. Incluso, autores consideran que el punto de partida para cualquier proceso de justicia transicional es la identificación de los casos graves de violaciones de los derechos humanos. Los casos emblemáticos se enlistan a continuación:

1968. Ciudad de México: Masacre de Tlatelolco, 1971. Ciudad de México: La Masacre del Jueves de Corpus “El Halconazo”, 1960-1970. Estado de Guerrero, 1993-Estado de Chihuahua: Feminicidios en Juárez, 1995. Estado de Guerrero: Masacre de Aguas Blancas, 1997. Estado de Chiapas: La Matanza de Acteal, 2001. Estado de Chihuahua: Caso “Campo Algodonero”, 2006. Estado de México: La masacre de Atenco, 2006. Estado de Oaxaca: Conflicto social. Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), 2009. Estado de Sonora: Incendio de la Guardería ABC, 2010. Estado de Tamaulipas: Primera masacre de San Fernando, 2011. Estado de Tamaulipas: Segunda masacre de San Fernando, 2012. Estado de Nuevo León: Masacre de migrantes en Cadereyta, 2014. Estado de México: Matanza de Tlatlaya, 2014. Estado de Guerrero: Desaparición Forzada de Iguala, Caso de los 43 normalistas de Ayotzinapa, 2015. Estado de Michoacán: Masacre de Tanhuato, y 2016. Estado de Oaxaca: Enfrentamiento de Nochixtlán (González Chávez, 2020)

El problema de atender todos estos casos emblemáticos de la infamia en México es un problema institucional y de funcionalidad. Las capacidades institucionales para visualizar e investigar todos los casos, los cuales tiene particularidades demasiado

específicas y contextos muy diferentes, es muy complicada. Lo que se pide al querer analizar estos contextos es aplicar una política de memoria. Las investigaciones en los casos más recientes podrían llevar a localizar culpables y darles una condena penal, al ser crímenes de lesa humanidad estos no prescriben, sin embargo, en la mayoría de las cosas no se podría aplicar acción penal y se cumpliría solo con el concommito de los hechos y se garantizaría la verdad. El tema de la función es preguntarnos para qué queremos la aplicación de estos mecanismos: ¿para atender y conocer todos los crímenes cometidos en la historia nacional? o ¿para atender y dar una alternativa a las víctimas de un proceso de violencia generado por el Estado, el cual que aún no termina?

El objetivo y la funcionalidad de este mecanismo es clave. Una sola institución, en este caso sería una comisión de la verdad, que atienda todos los casos de violaciones graves de México en los últimos 60 años es inoperable. Mínimo se deben crear dos comisiones. La primera deberá limitar sus acciones a los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la guerra contra el narcotráfico en México, desde la utilización sistemática y directa de las fuerzas armadas en el combate a las drogas. Esta Comisión de la Verdad sobre Crímenes cometidos en la Guerra contra las Drogas deberá centrarse en estos, y presentar sus reportes donde se señale a los perpetradores. La Comisión deberá tener autonomía, tanto económica como legal, y la potestad para poder atraer cualquier miembro o ex miembro del Estado mexicano sin importar la corporación a la que pertenezca o haya pertenecido. La comisión solo investigaría los casos, presentaría nuevas pruebas y éstas serían revisadas por otra entidad que emitiría un fallo condenatorio.



La segunda sería un Comisión de Memoria sobre las masacres cometidas en la segunda mitad del siglo XX. Esta comisión tendrá una función de investigar los casos y presentar documentos con fines pedagógicos e históricos. En cuanto a impartición de justicia, se necesita un mecanismo internacional facultado para investigar de forma independiente y perseguir crímenes atroces. Solicitar el apoyo de Naciones Unidas para crear este mecanismo sería el primer paso. El gran problema al que se enfrentaría este es el tema de soberanía, actores nacionales y principalmente las fiscalías estatales y nacional reclamarían la presencia de una institución como este. Sin embargo, antes las redes de macrocriminalidad y la captura estatal solo un mecanismo de este calibre podría llevar a cabo los procesos penales necesarios para combatir la impunidad.

Una experiencia importante para considerar sería la Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICIG) en Guatemala. Fundada en 2006 y disuelta en 2019. Dejando un saldo de éxitos en persecución penal logrando el encarcelamiento de un presidente y una vicepresidenta. Proceso a tres expresidentes, políticos, empresarios, etc. La aprobación de la CICIG llegó hasta un 85% y tuvo un mínimo de aprobación del 65% (Haering, 2019). La CICIG no pertenecía ni a Naciones Unidas, ni a Guatemala. Era un organismo que surgía de un acuerdo entre ambos. Después de que el Secretario General de la ONU nombraba a su comisionado, este tenía una autonomía prácticamente absoluta. Tuvo una gran capacidad para acaparar fondos. Se considera que la Comisión fracasó porque no logró “perdurar en el sistema judicial de Guatemala por razones de autonomía política. Una simple inacción (no firmar la renovación) por parte del presidente fue suficiente para que hoy no exista.” (Haering, 2019). Esta experiencia debe servir para instrumental un mecanismo que no dependa del beneplácito presidencial, sino tal vez de un órgano legislativo que revise sus acciones y su continuidad en un periodo determinado.

La construcción de mecanismos de reparación y las reformas para garantizar la no repetición llegarían después de las decisiones del mecanismo internacional. Uno de los primeros temas que se tocan sobre las reparaciones es el tema del dinero. Sin embargo, como se ha tocado visto anteriormente, el verdadero factor que define la aplicación de reparaciones administrativas es la voluntad política. Y este punto es clave para la implementación de una política pública integral. Las posibilidades de que la administración de López Obrador cumpla y aplique sus promesas sobre la materia son mínimas.

Esto tiene dos consecuencias, la primera es la pérdida de iniciar estos mecanismos para atender a las víctimas lo antes posibles, perpetuando la inacción del Estado. La segunda es que López Obrador tenía el capital político suficiente para poder implementar medidas como éstas y decidió no hacerlo. Siendo el presidente con la mejor aprobación en años y con un número de votos sin precedentes, él podría iniciar estos cambios estructurales que no puede iniciar cualquier político. Porque el contexto político importa, la oportunidad que hemos perdido con López Obrador posiblemente no regrese.

Las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil deberán seguir empujando esta agenda. Y aunque en una primera aproximación parece un fracaso el abandono de esta administración. Es importante resaltar que el tema entró en la retórica del gobierno y miembros de la administración. Colocar el tema de justicia transicional en la agenda pública es el logro de estos colectivos. Cristalizar la propuesta en acciones concretas del gobierno es una agenda pendiente. El país necesita de estos mecanismos y mientras más pronto se implanten, mejor. No se puede permitir que las víctimas se sigan acumulando.

Este tema también fundamental porque México sigue en conflicto con las organizaciones criminales y el ejército ha tomado muchísimas más posiciones. Las condiciones en México siguen empeorando, los índices de homicidio y desaparecidos han tocado los máximos históricos en estos dos primeros años de López Obrador y los militares han fortalecido su posición. Ahora el ejército está en labores no solo de seguridad pública, sino en tareas de obra pública. Sus actividades están tocando nuevos ámbitos de la vida pública. Esto no solo desvirtúa y distrae la atención de los militares de sus tareas originales, sino que también genera una nueva dependencia del gobierno civil con las dependencias militares.

El país no camina hacia un proceso de justicia transicional, México camina a una profundización mayor de las dinámicas de violencia que se han desatado por la guerra contra las drogas en México. Estos mecanismos de justicia transicional solo serán posibles si el gobierno de México toma en consideración otras dos agendas para cambiarlas radicalmente: la seguridad y la política de drogas. La desmilitarización y las reformas de las instituciones castrenses es esencial. La política prohibicionista debe ser revertida y se debe focalizar en un nuevo enfoque centrado en la salud. El Estado mexicano debe cumplir con sus obligaciones con las víctimas de la violencia, mientras no lo haga es un Estado cómplice.

#### Capítulo 4. Conclusiones y Recomendaciones

Este trabajo llega a la conclusión de que los mecanismos de justicia transicional son necesario para otorgar a las víctimas la justicia, la verdad y las reparaciones que merecen. También abre el espacio a las reformas institucionales pertinentes para que los crímenes cometidos no vuelvan a ocurrir jamás. México ha vivido 14 años sangrientos

provocados por una decisión de militarización de política prohibicionista de drogas. Esto maximizó sus consecuencias al expandir la violencia y romper los delgados controles civiles en todos los niveles de gobierno permitiendo que los grupos criminales captura el Estado.

El texto concluye afirmando que la guerra contra las drogas ha dejado tras de sí centenares de víctimas de violaciones a los derechos humanos. Las víctimas están abandonas antes la impunidad garantizada del sistema judicial mexicano y la macrocriminalidad que les impide obtener la justicia a la que tienen derecho. Si bien, los mecanismos de la justicia transicional son necesarios, estos no son suficientes.

El conflicto y los grupos del crimen organizado siguen operando en el país. El conflicto no ha terminado. Existe el precedente del caso colombiano que se analizó al principio de este texto, sin embargo, una estrategia de seguridad debe ir de la mano con los mecanismos de la justicia transicional. Esta estrategia debería repensar la posición de las fuerzas armas. Buscar alternativas de seguridad que está con coordinación, operación y mando civil. También es necesario un cambió en todos los sentidos de la política prohibicionista de drogas en el país. No se puede continuar con una agenda que ha causado los estragos y costos irreparables como esta.

México logrará salir del conflicto en el que se encuentra cuando logre implementar los mecanismos de la justica transicional, modificar la política de drogas hacia una visión de salud pública y aplicar cambio en la política de seguridad para garantizar su carácter civil. Desmilitarizar es tomar la agenda de seguridad en instituciones civiles y regresar a las fuerzas armadas a sus labores establecidas. Estos tres factores son necesarios y suficientes para que el país logre dejar atrás los años violentos sin impunidad, ni olvido.

Este trabajo tocó de manera tangente la agenda de seguridad y el cambio en el enfoque de política de drogas. Cada una meceré análisis y propuestas muy detalladas que excedían los límites de este trabajo. Si bien se concluye que los mecanismos son necesarios, estos serán imposibles de aplicar mientras estructuras que han permitido y perpetrado las violaciones a los derechos humanos tengan un control total de la agenda de seguridad y justicia en el país. Las fuerzas armadas tienen un poder clave y tocan de manera transversal los tres enfoques necesarios para que México llegue a un contexto de paz.

Sobre el tema de los militares se debe reconocer dos cosas. La primera es que sus miembros han perpetrado, pero también han sufrido violaciones graves como la tortura. También que sus funciones han cambiado y se ha expuesto a los efectivos a tareas que no les corresponde y que no saben cómo realizar. Esto no reduce las responsabilidades de los uniformados, pero reconoce que su exposición y presencia en la calle ha provocado daños a ellos mismos y es responsabilidad de actores políticos concreto como el presidente Felipe Calderón.

Implementar los cuatro pilares (justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición) necesitan de una fuerte determinación política. Estos mecanismos amenazan todos los pactos de impunidad que operan en el país. Pondría en jaque a las fiscalías y a las autoridades de todos los niveles. También expondrían la débil situación institucional del país a nivel internacional. Aquí he argumentado que la única solución en el ámbito de justicia es la implementación de un mecanismo extraordinario con el apoyo de Naciones Unidas. Solicitarlo es reconocer una incapacidad para garantizar la justicia, lo que es prácticamente un hecho, pero que difícilmente será reconocido por cualquier estado soberano.

El caso de López Obrador demostró dos cosas. La primera es que la dependencia de las fuerzas armadas que tiene su administración es demasiado grande. Y que sin importar el gran capital político que tiene para realizar cambios estructurales de gran calado, decidió no hacer. Hay dos posibles respuestas a esta situación. La primera es que el presidente trató de implementar estas medidas, pero fue detenido por el contexto, es decir, por las fuerzas armadas que tiene la agenda de seguridad en sus manos, por presiones internacionales ante un posible cambio en la estrategia prohibicionista en el país y por las estructuras de macrocriminalidad que tiene capturado al Estado mexicano.

La segunda es que ante los grandes costos que implicaría realizar estos cambios estructurales, decidió no entrar en ese camino. Los costos de abrir cientos de investigaciones y procesamientos contra miembros activos o inactivos del gobierno y de las fuerzas armadas en todos los niveles por sus nexos y complicidad con las estructuras criminales crearía un maremoto político. En ese escenario su control sobre la situación no existirá, es decir, lo desbordaría y sus consecuencias serían inciertas para su gobierno. En ambas hipótesis las víctimas salen perdiendo.

Concluyo afirmando que los mecanismos de justicia transicional, que se deben entender como una política pública holística que unifica la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, debe aplicarse en México a través de dos comisiones de verdad y memoria, un mecanismo internacional con capacidades de enjuiciamiento, programas de reparación administrativos para las víctimas reconocida por las comisiones y mecanismo internacional. Sobre las garantías de no repetición el país deberá reformar y crear capacidades para evitar que los crímenes atroces se repitan.

#### Bibliografía

Alda M., S. (2012). La participación militar en el combate contra la violencia criminal.

En *Cuadernos de estrategia: Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica* (pp. 196–232). Ministerio de Defensa.

Antillón Nailis, X. (2021, abril 1). *Aprendizajes a 10 años del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad - Animal Político*. Animal Político; Fundar.  
[https://www.animalpolitico.com/res-publica/aprendizajes-a-10-anos-del-movimiento-por-la-paz-con-justicia-y-dignidad/?fbclid=IwAR0NZLMzuHXDpIHBDVB2JJjL\\_mj7cybVv8qsRuXNhSwINnVQ-pic8mh0-E](https://www.animalpolitico.com/res-publica/aprendizajes-a-10-anos-del-movimiento-por-la-paz-con-justicia-y-dignidad/?fbclid=IwAR0NZLMzuHXDpIHBDVB2JJjL_mj7cybVv8qsRuXNhSwINnVQ-pic8mh0-E)

Arthur, P. (2009). How ' Transitions ' Reshaped Human Rights : A Conceptual History of Transitional Justice. *Human Rights Quarterly*, 31(2), 321–367.

Asilegal, Prodh, C., CEPAD, CCTI, CMDPDH, & CIMAC. (2019). *Informe alternativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil de México al Comité contra la Tortura de la ONU 2012-2019*.

Balardini, L. (2016). Argentina: Regional protagonist of transitional justice. En C. Skaar, Elin; García-Godos, Jemma; Collins (Ed.), *Transitional Justice in Latin America* (pp. 76–102). Routledge Taylor and Francis Group.

Becker, G. S., Murphy, K. M., & Grossman, M. (2006). The market for illegal goods: The case of drugs. *Journal of Political Economy*, 114(1), 38–60.  
<https://doi.org/10.1086/498918>

Benavides Vanegas, F. S. (2011). *Justicia en épocas de transición conceptos, modelos, debates, experiencias*. Institut Català Internacional per la Pau.  
<http://www20.gencat.cat/docs/icip/Continguts/Publicacions/Documents i>

informes/Arxius/info2011\_03.pdf

- Benítez Manaut, R. (2018). México: los militares en tiempos de cambio. *Nueva Sociedad*, 28. [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- Benítez Manaut, R. (2019). México 2012-2018: las Fuerzas Armadas y el combate al crimen organizado. En C. Sonia, Alda; Sampó (Ed.), *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado* (1a ed., pp. 189–206). Real Instituto ELcano.
- Chabat, J. (2010). El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales. *Istor. Revista De Historia Internacional*, 47, 3–14.  
<http://200.92.215.37/images/electronicos/Seguridad/ELeSTADoYELcRIMENoRGANIZADOtRANSNACIONAL.pdf>
- CIDH. (2018, noviembre 28). *Mecanismo Especial de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa presenta su Informe Final*. OEA.  
<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2018/254.asp>
- CMDPDH. (2019a). *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México Informe 2019*. <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-desplazamiento-interno-forzado-masivo-en-mexico-informe-2019.pdf>
- CMDPDH. (2019b). *Propuesta Ciudadana para la Construcción de una Política sobre Verdad, Justicia y Reparación a las Víctimas de la violencia y de las violaciones a derechos humanos*.
- CMDPDH. (2020). *Ejecuciones Arbitrarias en México - Comisión Mexicana de*



*Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.*

<http://cmdpdh.org/temas/ejecuciones-en-mexico/>

CNDH. (2020). *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad - Inicia Caravana por la Paz | Comisión Nacional de los Derechos Humanos - México.*

<https://www.cndh.org.mx/index.php/noticia/movimiento-por-la-paz-con-justicia-y-dignidad-inicia-caravana-por-la-paz>

CNDH y CIDE. (2018). Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de Justicia Transicional en México. *Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Centro de Investigación y Docencia Económicas, January, 239.*

<https://doi.org/10.13140/RG.2.2.14490.49609>

Collins, C., & Hau, B. (2016). Chile: Incremental truth, late justice. En C. Skaar, Elin; García-Godos, Jemma; Collins (Ed.), *Transitional Justice in Latin America* (pp. 126–150). Routledge Taylor and Francis Group.

Comisión Nacional de Búsqueda. (2020). *Informe sobre fosas clandestinas y registro nacional de persona desaparecidas y localizadas.*

Comisión Nacional de Búsqueda. (2021). *Personas Desaparecidas y No Localizadas 2006-2020.* Comisión Nacional de Búsqueda - Secretaría de Gobernación.

<https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Sociodemografico>

CONADEP. (1984). *Nunca más: Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. Argentina.*

<http://www.desaparecidos.org/arg/conadep/nuncamas/7.html>

- Consejo de Derechos Humanos. (2011). *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos\* 18/7 Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición A/HRC/RES/18/7. 13 de Octubre, 1–4.* <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/18/7>
- Consejo de Derechos Humanos. (2013). *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. Misión a Túnez (11 a 16 de noviembre de 2012). A/HRC/24/42/Add.1. 30 de Julio.* <https://undocs.org/es/A/HRC/24/42/Add.1>
- Consejo de Derechos Humanos. (2014). *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Nota del Secretario General. A/69/518. 18 de Octubre.* <https://undocs.org/es/A/69/518>
- Consejo de Derechos Humanos. (2014). *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff\* A/HRC/27/56. 27 de Agosto, 1–25.* <https://www.undocs.org/es/A/HRC/27/56>
- Consejo de Derechos Humanos. (2015). *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición A/HRC/30/42. 7 de Septiembre.* <https://undocs.org/es/A/HRC/30/42>
- Consejo de Derechos Humanos. (2017). *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos. Resolución 36/7. Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.*

*A/HRC/RES/36/7. 28 de Septiembre, 1–4.* <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/36/7>

Count the Costs. (2012). *The Alternative World Drug Report. Counting The Cost of The War on Drugs.*

Dell, M. (2015). Trafficking Networks and the Mexican Drug War. *American Economic Association, 105*(6), 1738–1779. <https://doi.org/10.1257/aer.20121637>

DOF - Diario Oficial de la Federación, (2001).

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001)

Díaz Madrigal, I. N. (2013). *III. MEDIACIÓN Y JUSTICIA RESTAURATIVA.*

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)<http://biblio.juridicas.unam.mx>

DIO - Diario Oficial de la Federación. (2020). *LEY DE AMNISTÍA.*

El País. (2011, junio 24). *Calderón recibe al poeta Sicilia | Internacional | EL PAÍS.*

[https://elpais.com/diario/2011/06/24/internacional/1308866408\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2011/06/24/internacional/1308866408_850215.html)

Elster, J. (2004). *Closing the Books, Transitional Justice in Historical Perspective.*

Cambridge University Press.

Enciso, F. (2014, noviembre 24). *Justicia transicional para la reforma del régimen de prohibición de drogas | Blog de la redacción.*

[https://redaccion.nexos.com.mx/justicia-transicional-para-la-reforma-del-regimen-de-prohibicion-de-drogas/#\\_ftn14](https://redaccion.nexos.com.mx/justicia-transicional-para-la-reforma-del-regimen-de-prohibicion-de-drogas/#_ftn14)

Enciso, F. (2015). *Nuestra historia narcótica: pasajes para (re) legalizar las drogas en México.* Debate.

Escalante, F. (2011, enero 1). *Homicidios 2008-2009 La muerte tiene permiso* | Nexos.

Revista Nexos. <https://www.nexos.com.mx/?p=14089>

Ferri, P. (2016, diciembre 30). *Guerra contra el narco: Y los cuarteles se abrieron en Michoacán* | *Internacional* | *EL PAÍS*.

[https://elpais.com/internacional/2016/12/29/mexico/1483038811\\_981706.html](https://elpais.com/internacional/2016/12/29/mexico/1483038811_981706.html)

Ferri, P. (2020, octubre 23). *La Fiscalía cierra el 'caso Tlatlaya' tras interrogar a un general presente en el lugar de las ejecuciones* | *EL PAÍS México*. El País.

<https://elpais.com/mexico/2020-10-23/la-fiscalia-cierra-el-caso-tlatlaya-tras-interrogar-a-un-general-presente-en-el-lugar-de-las-ejecuciones.html>

Financiero Bloomberg. (2018, abril 8). *(1202) Cómo no va a haber violencia si llevamos 30 años sin crecimiento económico: López Obrador - YouTube*. You

Tube. <https://www.youtube.com/watch?v=tXrZxEZf2o8>

Galindo, C., Frissard, P., & Osorio, D. (2018). *ATLAS DE HOMICIDIOS MÉXICO 2018*.

GIEI. (2015). *Informe Ayotzinapa. Investigaciones y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa. Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes*.

Girelli, G. (2019). *Harm Reduction International 2 3 The Death Penalty for Drug Offences: Global Overview 2018 Published by Harm Reduction International*. [www.hri.global](http://www.hri.global)

Gómez Macfarland, C. A., & Aguirre Quezada, J. P. (2018). *Asesinatos políticos en el*

periodo electoral 2018. *Cuadernos de Investigación*, 52, 1–37.

[http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4154/CI\\_52.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4154/CI_52.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Gómez Romero, L. (2021). *Legalización del cannabis en México: un paso para contener la guerra contra las drogas*. The Conversation.

<https://theconversation.com/legalizacion-del-cannabis-en-mexico-un-paso-para-contener-la-guerra-contra-las-drogas-159249>

Gonzalez-Ocantos, E. A. (2020). The Politics of Transitional Justice in Latin America.

En *The Politics of Transitional Justice in Latin America* (Vol. 5253). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108869973>

González Chávez, M. P. (2020). Justicia Transicional en México: ¿Hacia la recon-

figuración de la historia política? *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 12(23), 27–41. <https://doi.org/10.32870/cl.v0i23.7411>

Gózález Núñez, D., Ruiz Reyes, J., Chavéz Vargas, L. G., & Guevara Bermúdez, J. A.

(2019). *Violencia y Terror. Hallazgos sobre Fosas clandestinas en México 2006-2017*. Universidad Iberoamericana Ciudad de México.

Greiff, P. de. (2013). Some Thoughts on Transitional Justice. En *Middle & East-North Africa* (Vol. 4).

Greiff, P. de. (2020). The future of the past: Reflections on the present state and

prospects of transitional justice. *International Journal of Transitional Justice*, 14(2), 251–259.

Guadarrama, A. (2019, septiembre 25). *Amnistías (¿y la reinserción?) Parte II de III - Animal Político*. Animal Político ; Justicia Transicional México.

<https://www.animalpolitico.com/justicia-transicional-en-mexico/amnistias-y-la-reinsercion-parte-ii-de-iii/>

Guerrero, E. (2018, abril 18). *La segunda ola de violencia | Nexos*. Revista Nexos.

<https://www.nexos.com.mx/?p=36947#ftn1>

Haering, D. (2019, noviembre 5). *Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala: morir de éxito - Elcano*. Real Instituto elcano.

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari100-2019-haering-comision-internacional-contrala-impunidad-en-guatemala-cicig-morir-de-exito](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari100-2019-haering-comision-internacional-contrala-impunidad-en-guatemala-cicig-morir-de-exito)

HIK. (2019). *Report about the recent global conflict developments – Heidelberg*

*Institute for International Conflict Research*. <https://hiik.de/2020/03/17/report-about-the-recent-global-conflict-developments/?lang=en>

HRW. (2003). *Justicia en Peligro: La Primera Iniciativa Seria De México Para Abordar Los Abusos Del Pasado Podría Fracasarse: I. RESUMEN*.

[https://www.hrw.org/legacy/spanish/informes/2003/mexico0703/1.htm#\\_Toc47434686](https://www.hrw.org/legacy/spanish/informes/2003/mexico0703/1.htm#_Toc47434686)

ICTJ. (2021a). *¿Qué es la Justicia Transicional?* | ICTJ. <https://www.ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional>

ICTJ. (2021b). ICTJ | Mecanismos de Justicia Transicional en Colombia. *Internacional Center for Transitional Justice*.

<https://www.ictj.org/sites/default/files/subsites/colombia-linea-tiempo/index.html>

IDHEAS. (2021). *Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias | Ideas Litigio Estratégico en Derechos Humanos AC*. <https://www.idheas.org.mx/violaciones-graves-a-d-d-h-h/ejecuciones-extrajudiciales/>

Iglesias, I. (2019). *Las Guerras contra el Narcotráfico como un tipo de conflictividad asimétrica en América Latina. Ponencia para el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia”*, 1–18.

INEGI. (2021). *Defunciones por homicidio Por: Año de registro (1990-2019)*

*Según: Sexo. Mortalidad.*

[https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=)

Internacional Criminal Court. (2020). *La Fiscalía concluye su misión a Colombia*.

<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1510&ln=Spanish>

International Criminal Court. (2012). *Situación en Colombia Reporte Intermedio*.

Le Clercq, J. A. (2019). Acercamiento a la patología de la política : impunidad y desigualdad como factores de erosión institucional e implosión patológica. *Revista de Administración Pública*, LII(January), 129–148.

Le Clercq Ortega, J. A., & Sánchez Lara, G. (2018). *Índice global de impunidad IGI - Mex 2018*. Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). Centro de Estudios Sobre Impunidad y Justicia (CESIJ).

[http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018\\_ESP.pdf](http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf)

- Loeza, S. (2014). Modernización autoritario a la sombra de la superpotencia, 1844-1968. En E. Velásquez García, E. Nalda, P. Escalante Gonzalbo, B. García Martínez, B. Hausberger, Ó. Mazin, D. Tanck de Estrada, & C. Marichal (Eds.), *Nueva Historia General de México* (pp. 653–697). El Colegio de México.
- Lupsha, P. A. (1991). Drug lords and narco-corruption: The players change but the game continues. *Crime, Law and Social Change*, 16(1), 41–58.  
<https://doi.org/10.1007/BF00389737>
- Magaloni, B., Magaloni, A. L., & Razu, Z. (2018). La tortura como método de investigación criminal el impacto de la guerra contra las drogas en México. *Política y gobierno*, XXV(II Semestre), 223–261.
- Martínez, J. (2014, octubre 21). *La CNDH concluye que los militares asesinaron a 15 civiles en Tlatlaya | Internacional | EL PAÍS*. El País.  
[https://elpais.com/internacional/2014/10/22/actualidad/1413938008\\_638452.html](https://elpais.com/internacional/2014/10/22/actualidad/1413938008_638452.html)
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2021). *Comisiones*. Programa de Derechos Humanos- Subsecretaría de Derechos Humanos.  
<https://pdh.minjusticia.gob.cl/comisiones/>
- MPJD. (2021). *Historia del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad - Discurso de 10 aniversario*. <https://mpjd.mx/historia/>
- Nájar, A. (2016, abril 24). *México: Expertos del caso Ayotzinapa se despiden y denuncian obstáculos en su investigación - BBC News Mundo*. BBC MUNDO.



[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160424\\_ayotzinapa\\_giei\\_informe\\_final\\_an](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160424_ayotzinapa_giei_informe_final_an)

OACDH. (2014). Justicia Transicional Y Derechos Económicos, Sociales Y Culturales.

*En Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.* <http://www.elspectador.com/opinion/justicia-transicional-integral-columna-545436>

Observatorio Amnistías. (2021, marzo 30). *Desde el Observatorio de Amnistías nos preocupan los pocos avances a casi un año de la aprobación de ley - Equis.*

EquisJusticia. <https://equis.org.mx/desde-el-observatorio-de-amnistias-nos-preocupan-los-pocos-avances-a-casi-un-ano-de-la-aprobacion-de-ley/>

Office on Drugs and Crime, U. N. (2021). *Mexico, Central America and the Caribbean Situation.* <https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/mexico-central-america-and-the-caribbean.html>

Olson, E. L. (2017, diciembre). *The Mérida Initiative and Shared Responsibility in U.S.-Mexico Security Relations* by Eric L. Olson — *Winter 2017: After the Storm in U.S.-Mexico Relations* | *The Wilson Quarterly*. The Wilson Quarterly.

<https://www.wilsonquarterly.com/quarterly/after-the-storm-in-u-s-mexico-relations/the-m-rida-initiative-and-shared-responsibility-in-u-s-mexico-security-relations/>

Pearl, B. (2018). *Ending the War on Drugs: By the Numbers* - Center for American Progress. *Center for American Progress.*

<https://www.americanprogress.org/issues/criminal->

justice/reports/2018/06/27/452819/ending-war-drugs-numbers/

Peniche, J. (2019, septiembre 20). *Amnistías (¿y Justicia Transicional?) Parte I de III -*

*Animal Político*. Animal Político ; Justicia Transicional México.

<https://www.animalpolitico.com/justicia-transicional-en-mexico/amnistias-y-justicia-transicional-parte-i-de-iii/>

Pérez Correa, C., & Ruiz, A. (2018). A ras de tierra: Marihuana y pesticidas | Nexos.

*Revista Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=38377>

Pérez Ricart, C. A. (2018). La temprana (y permanente) militarización de la seguridad pública en México: un estudio histórico. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 18, 1–16.

Popescu, L.-G. (2013). From a holistic approach of public policy to co-governance.

*Theoretical and Applied Economics*, 20(7), 95–108.

Pradilla, A. (2020, enero 22). *De la cooperación al desencuentro: la historia del distanciamiento entre AMLO y Sicilia*. Animal Político.

<https://www.animalpolitico.com/2020/01/historia-distanciamiento-amlo-sicilia/>

Rangel, J. T. (2014). GOBERNANDO EL PASADO : EL PROCESO DE JUSTICIA TRANSICIONAL EN MÉXICO , 2001-. *Foro Internacional*, 54(1), 31–75.

Revista Nexos. (2011, junio 27). *Con/contra el diálogo Sicila – Calderón (actualizado)*

| *Blog de la redacción*. <https://redaccion.nexos.com.mx/concontra-el-dialogo-sicila-calderon/>

Ríos-Figueroa, J. (2019). The “New Militarism” and the Rule of Law in Latin American

- Democracies. En T. Sieder, Rachel; Ansolabehere, Katina; Alfonso (Ed.), *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America* (pp. 433–446). Routledge Taylor and Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9781315645193-28>
- Rosen, J. D., & Zepeda Martínez, R. (2015). La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida The War on Drugs in Mexico: A Lost War. *Revista Reflexiones*, 94(1). <https://doi.org/10.15517/rr.v94i1.20889>
- Sánchez León, N. C., García-Godos, J., & Vallejo, C. (2017). Colombia. Transitional justice before transition. En C. Skaar, Elin; García-Godos, Jemma; Collins (Ed.), *Transitional Justice in Latin America* (pp. 402–439). Routledge Taylor and Francis Group.
- Secretaría de Gobernación. (2019, enero 15). *Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el caso Ayotzinapa*. | Secretaría de Gobernación | Gobierno | [gob.mx](http://gob.mx). <https://www.gob.mx/segob/es/articulos/comision-para-verdad-y-acceso-a-la-justicia-en-el-caso-ayotzinapa?idiom=es>
- Secretary-General. (2004). *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. Report of the Secretary-General Summary*. S/2004/616. 23 August, 1–65.
- Sikkink, K. (2008). From Pariah State to Global Protagonist : Argentina and the Struggle for International Human Rights. *Latin American Politics and Society*, 50(1), 1–29.
- Skaar, Elin; García-Godos, Jemma; Collins, C. (2017). *Transitional Justice in Latin America. The uneven road from impunity towards accountability*. Routledge Taylor

and Francis Group.

Statista. (2020, septiembre). • *Past year illicit drug users in the US by drug type 2019* | Statista. <https://www.statista.com/statistics/611152/illicit-drug-users-number-past-year-in-the-us-by-drug/>

Teitel, R. G. (2003). Genealogía de la Justicia Transicional \*. En *Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile* (Vol. 16, Número 1997, pp. 69–94).

Trejo, G., & Ley, S. (2020). *Votes, Drugs, and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*. Cambridge University Press.

United Nations. (2021). *Tráfico de drogas - Naciones Unidas y el Estado de Derecho*. <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/transnational-threats/drug-trafficking/>

Vázquez Valencia, L. D. (2019). *Captura del Estado, Macrocriminalidad y Derechos Humanos*. FLACSO México; Fundación Boll-México y el Caribe; UNAM, Instituciones Jurídicas.

Zedillo, E., Pérez-Correa, C., Madrazo, A., & Alonso, F. (2019). Drug policy in Mexico: The cause of a national tragedy a radical but indispensable proposal to fix IT. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 41(1), 107–175.