

La simulación de la justicia transicional y el estallido de la violencia criminal en México*

Teresa-Isabel Marroquín-Pineda**

Universidad de Guadalajara, México


<https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.109664>

Resumen

¿Por qué si México transitó desde un régimen autoritario hacia uno pretendidamente democrático y se han implementado diversas instancias de justicia transicional, el país padece en el presente niveles de violencia sin precedentes? Se aventuran dos hipótesis. Primera: la forma específica en que ocurrió la transición democrática imposibilitó una justicia transicional efectiva. Segunda: la justicia transicional implementada por el primer gobierno electo democráticamente (2000-2006) fue una simulación, constituyendo una amnistía de facto para los perpetradores de violaciones de derechos humanos del pasado autoritario. Se persigue evidenciar que la modalidad en que ocurrió la transición democrática determinó los magros resultados de los mecanismos de justicia transicional, y que la impunidad ante los crímenes del pasado propició el aumento de la criminalidad en el presente.

Palabras clave: derechos humanos, democratización, justicia transicional, violencia criminal, México.

* **Artículo recibido:** 22 de junio de 2023 / **Aceptado:** 12 de febrero de 2024 / **Modificado:** 9 de abril de 2024. El artículo es producto de una investigación independiente.

** Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara, México. Profesora Investigadora e integrante del Sistema Nacional de Investigadores de la misma Universidad. Correo electrónico: teresa.marroquin@academicos.udg.mx  <https://orcid.org/0000-0002-7533-182X>

Cómo citar

Marroquín-Pineda, T. I. (2024). La simulación de la justicia transicional y el estallido de la violencia criminal en México. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 26, 55-80. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.109664>



The Simulation of Transitional Justice and the Outbreak of Criminal Violence in Mexico

Abstract

Why it is that if Mexico went from an authoritarian regime to a supposedly democratic one in which various instances of transitional justice have been implemented that the country suffers nowadays unprecedented levels of violence? Two hypotheses have been proposed. First, the specific manner in which the democratic transition occurred, made effective transitional justice impossible. Second, transitional justice implemented by the first democratically elected government (2000-2006), was a simulation. This constituted a *de facto* amnesty for perpetrators of human rights violations of the authoritarian past. The aim is to demonstrate that the modality in which the democratic transition occurred determined the meager results of transitional justice mechanisms and that impunity for the crimes of the past led to the uptick in delinquency at the present time.

Keywords: human rights, democratization, transitional justice, criminal violence, Mexico.

A simulação da justiça de transição e o surto da violência criminal no México

Resumo

Por que se o México passou de um regime autoritário para um regime supostamente democrático e várias instâncias de justiça de transição foram implementadas, o país está atualmente a sofrer de níveis de violência sem precedentes? Duas hipóteses são aventuradas. Primeira, a forma específica pela qual a transição democrática ocorreu tornou impossível uma justiça transicional eficaz. Segunda: A justiça de transição implementada pelo primeiro governo democraticamente eleito (2000-2006) foi uma simulação, constituindo uma Anistia *de facto* para os perpetradores de violações dos direitos humanos do passado autoritário. O objetivo é mostrar que o modo em que a transição democrática ocorreu determinou os escassos resultados dos mecanismos de justiça transicional, e que a impunidade para crimes passados levou a um aumento da criminalidade no presente.

Palavras-chave: direitos humanos, democratização, justiça transicional, violência criminal, México.

Introducción

El objetivo del presente artículo es evidenciar que la forma en que ocurrió en México el proceso de democratización imposibilitó una justicia transicional efectiva, y a la vez, que la impunidad ante los crímenes del pasado permitió la continuidad de las violaciones de derechos humanos y propició el aumento de la criminalidad. Sostenemos que la modalidad específica que adoptó el proceso de transición e instauración democráticas en México, que tuvo como momento climático la llegada del candidato de la oposición de derecha a la presidencia de la República en el año 2000, impidió que se pudieran implementar procesos efectivos y vigorosos de justicia transicional para enfrentar un pasado de violaciones de derechos humanos.

En el presente, México padece un proceso de doble victimización: por un lado, los crímenes cometidos por el Estado durante el régimen autoritario del hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI), y por el otro, los crímenes del presente cometidos tanto por agentes estatales como por actores criminales, los cuales iniciaron una espiral ascendente imparable desde que, en el 2006 el presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), declaró la “guerra contra el narco”.

La presente investigación parte del paradigma crítico, el cual pretende comprender la realidad a través de explicar las causas en la interacción de factores, identificando además aquello que obstaculiza o posibilita el cambio. De ahí que las causas que se infieran como la explicación de un fenómeno político deben sustentarse en el análisis de la experiencia histórica de la sociedad objeto de estudio. Para ello, Plaza i Font (2012, p. 10) propone construir narrativas analíticas, pues considera que poseen “[...] particulares potencialidades como instrumento de análisis en Ciencia Política”.

La narrativa analítica posibilita encontrar la lógica de las relaciones causales en los fenómenos politológicos. Permite no sólo describir cómo sucedió determinado fenómeno, sino también identificar por qué se produjo de esa forma determinada. Esto es, no sólo describe, sino también explica los fenómenos al permitir inferir relaciones causales (p. 13). Así pues, se presentan narrativas construidas críticamente con base en un marco teórico que permite establecer la lógica de causalidad entre los hechos históricos y la naturaleza de la transición democrática en México, así como entre ésta y la ineficacia de las instancias de justicia transicional y el contexto actual de elevada criminalidad y violaciones de derechos humanos. Para ello, se utilizó la técnica de rastreo de procesos (*process-tracing*), a efecto de construir la ruta del proceso histórico del fenómeno de estudio para poder arribar a inferencias sobre las causas que lo provocaron y determinaron¹. La presente

1. Apunta Plaza i Font (2012, p. 15): “el propósito principal del *process-tracing* es precisamente el de trazar el proceso histórico que ha conducido a un determinado fenómeno para de este modo poder inferir (causalmente) los elementos que lo desencadenaron”.

investigación persigue rastrear las relaciones de causalidad que ayuden a comprender el fracaso de la justicia transicional en México y su relación con la explosión de la violencia que el país padece en el presente.

Para analizar el proceso de cambio de régimen político, se utilizó el marco teórico para el estudio de las transiciones propuesto por Morlino (2005, 2012). Si bien son diversos los autores abocados al estudio de los procesos de transición², se optó por la perspectiva del citado autor pues propone buscar la explicación de cada caso particular de democratización, reconstruyéndolo en su conjunto con su propia singularidad.

Morlino (2012, pp. 19-21) sugiere segmentar el amplísimo y diverso fenómeno de la democratización en fenómenos más acotados y precisos. Desde su perspectiva, existen mínimamente tres fenómenos complejos y diferenciados: transición a la democracia e instauración democrática, consolidación democrática y crisis, y profundización o empeoramiento de calidades democráticas; y su contrario, transición de una democracia al autoritarismo u otro régimen, crisis, y empeoramiento. Propone abordar cada uno de estos tres fenómenos con su propio análisis empírico y con diferentes posibles resultados teóricos; esto es, dada su complejidad, su diversidad, y la multiplicidad de factores que entran en juego, la transición a la democracia requiere de un análisis diferente al de la consolidación; del mismo modo que la investigación de la profundización o empeoramiento de las calidades democráticas requiere de un análisis diferente al de la transición y la consolidación. Por ello, sugiere revisar los factores que inciden en las modalidades de su desarrollo, así como las dimensiones de variación que puede presentar. Ello permite hacer más visible los cambios efectivos experimentados por el régimen. En el presente artículo, nos centramos en las fases de transición e instauración del régimen político mexicano, considerando que la naturaleza de la instauración dependió de la modalidad específica en que ocurrió la transición.

Se llevó a cabo la investigación documental a partir de fuentes bibliográficas y hemerográficas, artículos académicos, documentos oficiales, reportes e informes de distintas instituciones, así como de organismos defensores de derechos humanos, asegurándonos de su confiabilidad y credibilidad.

El artículo está estructurado del siguiente modo. En un primer momento, se abordan las fases de transición y de instauración democráticas del régimen mexicano. En un segundo

2. Para ampliar el estudio sobre los procesos de transición, puede revisarse: O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986). *Transitions from authoritarian rule*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press; O'Donnell y Schmitter (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Tomo 2. América Latina. Tomo 4. *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*; y Diamond, Linz y Lipset (eds.) (1989) *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Vol. Four. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers and London: Adamantine Press.

apartado se analizan las razones por las cuales la justicia transicional implementada por el llamado gobierno de la alternancia, encabezado por Vicente Fox Quesada (2000-2006), no tenía posibilidades de éxito, y cómo su fracaso intencionado limitó los alcances de subsecuentes instancias de justicia transicional. En un tercer momento se vinculan los fracasos de la instauración democrática y de la justicia transicional, con el estallido de la violencia criminal, lo que ha provocado la comisión de violaciones de derechos humanos por parte de agentes estatales y organizaciones criminales. Por último, una breve reflexión final.

El proceso democratizador en México

Transición mediante liberalización política

La crisis del régimen autoritario en México fue producto de la pérdida de legitimidad política, de la ineficacia en el manejo económico, materializada en sucesivas y profundas crisis económicas, y de la fractura de la coalición dominante (que se transformaría en la oposición que más adelante aglutinaría a las izquierdas). Una transición inicia cuando el régimen autoritario en crisis emprende las primeras medidas de liberalización política. Sin embargo, si no se hacen efectivas las garantías y libertades, la liberalización es una mera fachada (Morlino, 2005). En el caso mexicano, la transición consistió en sucesivas medidas de liberalización emprendidas por un régimen en deterioro que nunca tuvo una auténtica vocación democratizadora, sino que liberalizó como estrategia adaptativa para remontar las recurrentes crisis de legitimidad y poder mantenerse en el poder. El régimen inició una apertura controlada mediante la creación de una nueva ley electoral en 1977. La transición concluyó con el momento simbólico de la llegada a la presidencia de la República de un candidato opositor, cuando por primera vez en 71 años el PRI reconoció su derrota.

Morlino (2005, pp. 146-149) propone considerar ciertos aspectos para analizar la modalidad particular de una transición democrática: continuidad/discontinuidad de actores, reglas e instituciones, grado de participación, nivel de violencia, y duración. Aplicados al caso mexicano, podemos decir que se trató de una transición continua, en la que la participación de la sociedad civil fue intermitente, la violencia política de las masas limitada, y con una duración muy prolongada. La transición no fue provocada por un repentino e intempestivo cambio de actores. La apertura fue dirigida por la élite del régimen autoritario, la cual se percató de que la mejor manera de proteger sus intereses era mediante una liberalización controlada, negociando con el Partido Acción Nacional (PAN), la oposición de derecha moderada, y excluyendo a la oposición de izquierda, evitando así los costos de un choque frontal. Los panistas fueron los principales beneficiarios de

los primeros casos de alternancia a nivel municipal y gubernamental y, finalmente, de la alternancia en la titularidad del poder Ejecutivo en el 2000 (Meyer, 2005). A pesar de la pérdida de la presidencia de la República, la élite autoritaria nunca fue desplazada, y el recambio por integrantes de la oposición panista fue limitado.

Es posible observar que las reglas cambiaron de forma gradual e incremental, dependiendo siempre del arbitrio y voluntad gubernamentales, y limitándose al ámbito partidista y electoral. La participación social fue intermitente, provocada por coyunturas específicas, particularmente por conflictos electorales. Los partidos políticos fueron los principales retos de la élite gobernante. En cuanto a la violencia, el Estado mexicano siempre la utilizó de forma selectiva en contra de aquellos que desafiaron su hegemonía político-electoral. Militantes de la oposición, descontentos con el *estatus quo* económico-social, disidentes, y especialmente aquéllos que integraron movimientos de inconformidad política y social, padecieron violaciones graves de derechos humanos. Fueron los excesos represivos del régimen, entre otros aspectos, los que provocaron su pérdida de legitimidad y las crecientes demandas de apertura de la población. A diferencia de otras transiciones, en México no ocurrió un evento único e identificable a partir del cual pueda afirmarse que el viejo régimen desapareció y que dio inicio uno nuevo, como podría ser un golpe, o la prohibición del PRI. En cuanto a la duración de la transición, si se acepta 1977 como el momento de inicio de la liberalización política, y el año 2000 como el momento simbólico de su conclusión, es posible sostener que el proceso tuvo una duración de 23 años. Para Morlino (2005, p. 157) una transición breve dura 1 año y una larga 3 años. De acuerdo con el citado autor, después de esta duración, la transición debiese considerarse fallida.

El fracaso de la instauración democrática

De las características y modalidad particular de la transición depende la naturaleza y alcance de la fase subsecuente de instauración democrática (Morlino, 2005; 2012). En el caso mexicano, la instauración fracasó debido a que fue una liberalización controlada por la élite autoritaria, y debido al comportamiento de los actores relevantes durante la instauración (Cansino, 2004). Esto es, por un lado, la liberalización no entrañó un reconocimiento efectivo de los derechos ciudadanos. Las reformas se concentraron en la apertura del sistema de partidos y del sistema electoral que, aunque positivas, resultaron insuficientes. Por el otro, no hubo una *reforma pactada-ruptura pactada* entre las élites salientes y entrantes³, ni una coalición y/o acuerdo fundacional, por lo que el andamiaje legal y normativo del régimen autoritario no fue desmantelado.

3. O'Donnell y Schmitter (1994, pp. 65-66) en relación con la democratización en España, a la cual la derecha denominó "reforma pactada" y la izquierda "ruptura pactada".

El 2 de julio de 2000, el panista Vicente Fox Quesada (2000-2006), ganó la presidencia de la República. Sin embargo, su partido no logró mayoría en el Congreso de la Unión. La aceptación del PRI de su derrota desencadenó una serie de transformaciones, dado que el partido dominante perdió el eje articulador que representaba la figura del presidente. Sin embargo, fue un fracaso aparente. Con la alternancia con un candidato emanado de la derecha moderada, la élite autoritaria evitó un probable desplazamiento, pudo conservar muchas posiciones de poder y logró mantenerse como la fuerza política mayoritaria⁴. Las Cámaras legislativas, las gubernaturas, las presidencias municipales, los congresos locales, la burocracia en sus distintos niveles, y las estructuras del Poder Judicial, siguieron siendo priistas. Al ceder de forma pacífica la titularidad del Poder Ejecutivo, el PRI logró mantenerse en casi todas las posiciones de poder, preservando privilegios y asegurando impunidad ante los abusos del pasado.

Morlino (2005) propone valorar la naturaleza de la instauración observando las siguientes dimensiones: duración del proceso, grado de violencia, actores civiles, papel de las fuerzas armadas, existencia o no de un pacto o acuerdo, nivel de participación de la sociedad y organizaciones políticas emergentes, y continuidad o discontinuidad en la burocracia y los órganos judiciales.

En principio, la instauración concluye cuando se ha cancelado la posibilidad de un retorno del régimen autoritario y cuando se han establecido los pilares básicos del régimen democrático. En el caso mexicano, determinar la duración de esta etapa conlleva el problema adicional de que no se formó una coalición fundacional que acordara mediante un pacto implícito o explícito, formalizado o no, los términos y procedimientos para el desplazamiento del PRI y para la implementación de las nuevas políticas, reglas e instituciones. En un esfuerzo por intentar medir la duración de la instauración, y consideradas las elecciones del 2000 como la culminación de la transición, se podría decir que la instauración duró 6 años, esto es, lo que corresponde al llamado “gobierno de la alternancia” de Fox (2000-2006).

En lo relativo a la violencia, Morlino (2005) se refiere a la que pudo suscitarse entre los retadores democráticos y el régimen autoritario. Esta dimensión está muy vinculada con la participación de las masas, la cual puede hacerlo a través de formas convencionales

4. De acuerdo con los resultados electorales del entonces IFE (ahora INE), en las elecciones del año 2000, el PRI obtuvo 60 escaños senatoriales en tanto que el PAN obtuvo 46. En la Cámara de Diputados, el PRI obtuvo 211 escaños, y el PAN obtuvo 206. Para las elecciones intermedias del 2003, el PRI obtuvo 224 diputados, en tanto que el PAN obtuvo 151. En cuanto a las entidades federativas, si bien el PAN ganó las 3 gubernaturas que concurrentemente se eligieron el 2 de julio del 2000, la mayoría de los gobernadores era priista. Para el 1 de diciembre de 2000, 25 gobernadores no eran del PAN (eran del PRI o del PRD), y la mayoría de las presidencias municipales y de los congresos locales eran priistas. https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Resultados_Electorales_2000/

(como huelgas o marchas), o a través de manifestaciones violentas. Esta dimensión se refiere concretamente a la presencia de enfrentamientos entre la élite autoritaria desplazada y los nuevos detentadores del poder. En la transición mexicana no hubo una destitución violenta del viejo régimen ni represión masiva contra la población. La jornada electoral del 2 de julio del 2000 y el período hasta la ocupación formal del cargo transcurrió sin mayores sobresaltos. La transmisión de poderes y la ocupación de las oficinas gubernamentales por parte de los triunfadores también sucedieron en calma.

En lo referente a la participación de la sociedad, el surgimiento de organizaciones políticas, y la existencia o no de un pacto fundacional, es importante recordar que el proceso de transición fue impulsado por algunos sectores del PRI y del PAN, pero no desde una perspectiva transformadora. La izquierda, por su parte, fue un actor fundamental para exhibir la pérdida de eficiencia y de legitimidad, que provocaron las primeras medidas de apertura política del régimen autoritario. El PRD apareció como un protagonista excluido de toda negociación, pero que denuncia y resiste el abuso de poder del nuevo gobierno. Los partidos políticos adquirieron una gran relevancia, especialmente a partir de la reciente autonomía del poder Legislativo, pero básicamente desde una posición obstructora y de preservación de intereses partidistas y de poderes fácticos. Respecto al papel que desempeñaron las Fuerzas Armadas, en apariencia éstas se mantuvieron institucionales.

El presidente Fox personalizó el triunfo de la alternancia, sin considerar la importancia de integrar un gobierno de coalición. No convocó a la integración de un frente amplio que integrase a las fuerzas opositoras democráticas, en cuyo seno hubieran podido acordarse políticas y procedimientos sobre el nuevo régimen. La integración de este frente no sólo hubiera implicado un reconocimiento a la aportación que los diversos actores realizaron al proceso democratizador, sino que además hubiera facilitado la definición de las nuevas relaciones de la sociedad con el régimen. Se llevaron a cabo negociaciones entre las élites del PAN y del viejo PRI para no hacer un corte de caja y no realizar un ajuste de cuentas, a cambio de que la élite autoritaria mantuviese los márgenes de gobernabilidad y permitiera al gobierno de Fox transcurrir sin sobresaltos, aunque sin permitirle llevar a cabo reformas profundas que pudieran afectar su mermado prestigio o sus intereses. Fox integró un gabinete sin consenso, que respondió más a los intereses de los poderes fácticos, que al espectro de fuerzas políticas democratizadoras.

Uno de los elementos que permitía la gobernabilidad durante la hegemonía priista era que el partido del presidente contaba con mayorías legislativas, lo que, sumado a la disciplina de diputados y senadores, daba como resultado una relación entre poderes sin mayores contratiempos. Con la llegada de un presidente de la República emanado

del PAN y la ausencia de mayoría de dicho partido en las Cámaras⁵, surgió una nueva relación entre los poderes. El PRI y el Congreso de la Unión figuraron como protagonistas durante la instauración, pero como actores que bloquearon los esfuerzos del gobierno de la alternancia. Al no haber convocado desde el inicio a las distintas fuerzas democráticas, Fox se encontró sin aliados en un contexto en que su partido carecía de mayoría legislativa. Lejos de la cooperación deseada entre los poderes, privó la confrontación y el bloqueo, que provocaron pasmo e inamovilidad en el gobierno foxista.

Conforme transcurrió la administración y la correlación de fuerzas se fue imponiendo en sentido contrario al voluntarismo foxista, el presidente acotó su intención democratizadora al nivel discursivo. El Congreso se volvió el escenario de la confrontación entre los poderes. Ante el rechazo de las reformas estructurales fundamentales, según el gobierno foxista, para el logro de los cambios necesarios, el presidente optó por negociar con el PRI. Este comportamiento le ocasionó desprestigio y pérdida de legitimidad, sin haber cosechado a cambio la aprobación de ninguna de sus reformas. Conforme el gobierno avanzó y los fracasos se acumularon, Fox fue perdiendo el ímpetu transformador. Así pues, entre bloqueos, parálisis, y la voluntaria inacción del presidente de la República, la instauración democrática fracasó.

En lo tocante a la burocracia y los órganos judiciales, Morlino (2015, pp. 54-155) sugiere observar si hubo cambios en las estructuras, el personal, las normas, y a quiénes se colocó en los puestos clave. En términos generales, las estructuras administrativas no cambiaron con la alternancia. Fox mantuvo prácticamente intacto el aparato burocrático federal, de extracción priista. Si bien nombró a los secretarios de Estado, desde el nivel de subsecretarios hacia abajo permanecieron las mismas estructuras, con sus viejos vicios y lealtades. Un aparato público ineficaz, permeado de corrupción e impunidad, con redes corporativas y clientelares, puede constituirse como un obstáculo mayor para la democratización. Reemplazar a la burocracia en su totalidad hubiese sido casi imposible, pero hubiese sido indispensable desplazar de inmediato al personal decisorio en los sectores más estratégicos y decisivos para la instauración de los valores y la normatividad democráticas, como son los aparatos de inteligencia y de seguridad.

5. El PAN estaba a 44 votos de distancia de lograr la mayoría en la Cámara de diputados y a 18 votos en el Senado de la República. Para lograr aprobar cualquier iniciativa de ley, necesitaba del acuerdo del PRI o del PRD; pero para poder enmendar la Constitución forzosamente necesitaba del apoyo del PRI.

La inviabilidad de la justicia transicional

Un régimen democrático no puede operar sobre la base jurídica del régimen autoritario al que desplaza. Sin embargo, el presidente Fox no convocó, más que de forma discursiva, a la reforma del Estado. En tanto la estructura jurídica del Estado mexicano siguiera siendo autoritaria, no habría posibilidad de implementar nuevas relaciones entre el régimen y la sociedad. Dado que la instauración democrática supone la destitución simbólica y normativa del viejo régimen, la sociedad esperaba que el nuevo gobierno democrático enfrentara las atrocidades del pasado. En su discurso de toma de posesión como presidente de la República (01 de diciembre de 2000), Fox señaló:

Sin sustituir a las instancias de procuración e impartición de justicia, me propongo abrir lo que ha permanecido cerrado en episodios sensibles de nuestra historia reciente e investigar lo que no ha sido resuelto, mediante una instancia que atienda los reclamos por la verdad de la mayoría de los mexicanos [...] No habrá piadoso olvido para quienes delinquieron [...]. (Fox, 2000, 1 de diciembre)

El 27 de noviembre de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado*, en el cual el presidente Fox le solicita al Procurador General de la República que:

[...] 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 querrelas formuladas por hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos contra personas vinculadas con movimientos sociales o políticos, así como de perseguir los delitos que resulten ante los tribunales competentes [...]

Así surgió la Fiscalía Especial para la Investigación de Hechos Probablemente Constitutivos de Delitos Cometidos por Servidores Públicos en contra de Personas Vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP o Fiscalía, de ahora en adelante)⁶. La Fiscalía quedó formalmente clausurada el 30 de noviembre de 2006,

6. La FEMOSPP tendría que esclarecer las violaciones de derechos humanos cometidos durante las represiones a los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, y la llamada Guerra Sucia. Durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), se llevaron a cabo diversas estrategias para desarticular el movimiento de los estudiantes de la UNAM y del IPN. La represión final ocurrió el 02 de octubre de 1968, con la matanza de la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco. Casi 3 años después, el 10 de junio de 1971, durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), un grupo paramilitar denominado Los Halcones agredió la marcha de estudiantes en la ciudad de México, convocada en apoyo al movimiento estudiantil de la Universidad Autónoma de Nuevo León. La llamada Guerra Sucia se caracterizó por la utilización del Ejército para reprimir y aniquilar a la guerrilla bajo la lógica del enemigo interno. Abarcó desde fines de los años sesenta hasta principios de los años ochenta.

el último día del mandato de Fox. En sus 5 años de existencia, la Fiscalía consignó 19 averiguaciones previas, obtuvo 20 órdenes de aprehensión y ocho autos de formal prisión, pero no logró una sola sentencia condenatoria (Aguayo y Treviño, 2007, p. 726).

Analizar lo acontecido con la FEMOSPP nos permite observar cómo abordó el gobierno de la instauración democrática las atrocidades del pasado autoritario. Aguayo y Treviño (2007) reseñan que Fox y su gabinete sí deseaban implementar una instancia de justicia transicional, principalmente porque tenían claro que era “[...] un requisito para acceder a la normalidad democrática y responder a la presión externa expresada en el escrutinio de diversos organismos civiles” (p. 716). Tanto el PRI como el PAN se opusieron a la iniciativa, argumentando que abrir las viejas heridas amenazarían la gobernabilidad. Los autores en cuestión refieren que, en octubre de 2002, el priista Fernando Gutiérrez Barrios, quien fuera director de la Dirección Federal de Seguridad, principal instancia que ejecutó las violaciones de derechos humanos justificó lo acontecido argumentando que había una “atmósfera cargada de tensiones”, y que “el Ejército cumplió con el sentido jerárquico de su estructura orgánica en base a los valores de la disciplina y la lealtad” (p. 717). Los autores señalan que:

Gutiérrez Barrios estaba articulando un discurso que la sociología de la negación denomina “negación implicatoria”, la cual se emplea cuando la evidencia es tal, que las atrocidades son irrefutables. Como los responsables no pueden negar los abusos que cometieron, los manipulan y justifican apelando a la rectitud de sus acciones, argumentando que servían a “altas lealtades”, a que “no había más alternativa”, o invocando un contexto “único” y “excepcional” en el cual el riesgo era mayúsculo. (Aguayo y Treviño, 2007, pp. 717-718)

El mismo rechazo fue mantenido por el PAN. Señalan Aguayo y Treviño (2007, p. 718) que quizá obedeció a que dicho partido fue “testigo presencial” en la represión de disidentes “... y eso, según Cohen, podría convertirlo en “participante activo” y cómplice a través del respaldo abierto, de los silencios o de la indiferencia”. Incluso, el ex candidato presidencial panista, Diego Fernández de Cevallos, acusó en tribuna del “uso faccioso” del dolor del pueblo (p. 718).

Al presidente Fox se le sugirió establecer una comisión de la verdad. Sin embargo, optó por una Fiscalía, argumentando que no contaba con las atribuciones legales para crear organismos públicos autónomos, y sosteniendo que además de esclarecer lo sucedido, la Fiscalía podría sancionar a los responsables (DOF, 27 de noviembre 2001). Sin embargo, las razones que llevaron a tomar esta decisión fueron de naturaleza política. El presidente estimó que sería mucho más difícil conseguir la aprobación de sus propuestas legislativas en un contexto de ajuste de cuentas por las violaciones de derechos humanos

cometidas por el régimen saliente. Alfonso Durazo (2006), quien fuera secretario particular del presidente, señaló que la naciente democracia no hubiera resistido el castigo de todos aquéllos que se lo merecían e insistentemente repitió que Fox optó por la estabilidad del país, pues revisar el pasado hubiera significado un enfrentamiento frontal con la fuerza mayoritaria del Congreso.

La Fiscalía estaba destinada al fracaso, principalmente porque dependía de las instituciones a las que debía investigar. Apunta Treviño (2014, p. 33): “Fox, efectivamente, optó por enfrentar los abusos del pasado, pero dejó la tarea en manos de aquellas instituciones cuyos miembros habían cometido los crímenes o no habían hecho nada para prevenirlos o investigarlos”. A esto se sumaron otros aspectos: la amplitud de su mandato, las circunstancias del nombramiento del fiscal, las reticencias de los priistas en las Cámaras, la falta de voluntad del poder judicial de adecuar el marco legal mexicano a la normatividad internacional en materia de protección de derechos humanos, y la resistencia de las Fuerzas Armadas.

Aguayo y Treviño (2007, p. 724), apuntan que el fracaso comenzó con el decreto mismo de creación, por la amplitud de las funciones encomendadas, su mandato confuso, y por “omisiones y ambigüedades bien importantes”, concretamente señalan:

[...] el acuerdo sólo incluía “delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos” y eso excluía a los grupos paramilitares y a las autoridades estatales o municipales que participaron en la represión. Además, las víctimas debían haber estado “vinculadas con movimientos sociales o políticos”, lo que es una frase ambigua, pues no establecía en qué consistiría dicho vínculo, ni cómo debía entenderse el concepto de “movimientos sociales o políticos”, ni quiénes, cómo o cuándo formaron parte de ellos. (p. 724)

En cuanto al Fiscal Especial, el procurador general de la República, el general Rafael Macedo de la Concha, designó a Ignacio Carrillo Prieto. Claramente había un conflicto de intereses, debido a que el procurador era un general en activo, dependiendo jerárquicamente del secretario de la Defensa Nacional, al tiempo que las Fuerzas Armadas eran señaladas como las principales responsables de la represión. Peor aún, Macedo de la Concha trabajó durante su juventud como enlace institucional entre la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Gobernación, en ese entonces bajo las órdenes de Fernando Gutiérrez Barrios. Las Fuerzas Armadas, por su parte, se negaron a cooperar, y cuando algunos de sus elementos fueron inculcados, lograron que fueran procesados por autoridades militares (Aguayo y Treviño, 2007).

En relación con la represión de 1971, en julio de 2004 la Fiscalía acusó de genocidio a 11 personas, entre ellas al expresidente Luis Echeverría. En relación con la matanza de

1968, en septiembre de 2005 la Fiscalía acusó también de genocidio a 8 exfuncionarios, incluyendo de vuelta al expresidente Echeverría. En la mayoría de los casos las acusaciones fueron desechadas pues los crímenes habían prescrito. En el caso de Echeverría y de quien fuera su secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, el juez dictaminó que los delitos no habían prescrito debido a que durante el desempeño de sus cargos gozaron de inmunidad procesal. Sin embargo, la acusación de genocidio fue desechada. La Fiscalía apeló y el 30 de junio de 2006, un magistrado federal concedió una orden de arresto domiciliario contra Echeverría, aunque a los pocos días ordenó su liberación. Otro tribunal reactivó el proceso y decretó formal prisión contra Echeverría, pero una reforma legal aprobada por la mayoría priista permitió que el expresidente cursara la prisión en su domicilio⁷. Al poco tiempo fue exonerado (Aguayo y Treviño, 2007, pp. 725-726).

De acuerdo con la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, un elemento esencial del genocidio es que los perpetradores actúen con “la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal”. El fiscal Carrillo Prieto determinó que los estudiantes constituían un grupo nacional por tratarse de nacionales mexicanos. Human Rights Watch (HRW) (2006, pp. 93-94) considera que hubiese sido mejor procesar estos crímenes bajo el cargo de homicidio calificado, o argumentar que las matanzas constituyeron crímenes de lesa humanidad. La Fiscalía también presentó acusaciones de privación ilegal de la libertad, siendo que las pudo haber presentado como desaparición forzada. El fiscal argumentó que, al momento de la comisión de los crímenes, el delito de desaparición forzada aún no se encontraba tipificado. HRW (2006) sostiene que aún en ese caso, los delitos continúan vigentes pues las víctimas siguen sin aparecer. La organización señaló que oportunamente le recomendó al presidente Fox que convocara a una comisión de trabajo integrada por juristas y expertos legales, para valorar las distintas estrategias procesales para asesorar a la Fiscalía y que ésta hubiese logrado sentencias condenatorias.

La forma en que se presentaron las acusaciones permite especular sobre la falta de voluntad política del presidente de la República y del fiscal. Permite además observar la inadecuación del marco legal mexicano con la normatividad internacional en materia de derechos humanos. Comité 68 *et al.*, (2006) denunció el comportamiento de ministros y magistrados, los cuales evidenciaron “[...] la falta de armonización de la legislación nacional con la internacional, así como la falta de incorporación de los tratados y estándares internacionales de derechos humanos en sus resoluciones” (p. 47). También

7. En el 2004, las fracciones del PRI y del PAN en la Cámara de Diputados reformaron el artículo 55 del Código Penal Federal, para permitir que los inculpados mayores de 70 años pudieran cumplir sentencia en su domicilio.

permite cuestionarse la probable colusión del presidente con las fracciones del PRI y del PAN en el Senado de la República, por la firma de acuerdos internacionales con salvedades, que constituyeron por la vía de los hechos una amnistía de facto a los perpetradores de las atrocidades del pasado. Esto es, el gobierno mexicano ratificó la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, el 10 de diciembre de 2001⁸ e incluyó una declaración interpretativa en la que acotó que ésta aplicaría en crímenes cometidos con posterioridad a su entrada en vigor para México. El 04 de mayo de 2002, se firmó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, con la misma declaración interpretativa⁹.

Ante los fracasos de las acusaciones judiciales, surgió la idea de presentar un informe con la información recogida por la Dirección de Documentación e Investigación Histórica de la Fiscalía, cuya encomienda había sido apuntalar las acusaciones judiciales. Un primer borrador del informe salió a la luz pública producto de una filtración. El *Informe Histórico a la Sociedad Mexicana ¡Qué no vuelva a suceder!* nunca fue presentado públicamente. Sin embargo, a raíz de la filtración, el presidente Fox aprovechó para señalar que con eso terminaba el encargo de la Fiscalía.

Como era de esperarse, las instituciones que estaban siendo investigadas se mostraron renuentes a entregar sus archivos, o los entregaron incompletos, no indexados, o con claves indescifrables. A pesar de ello, el *Informe Histórico* permite conocer los crímenes cometidos por el Estado mexicano durante los conflictos estudiantiles de 1968 y 1971, y la Guerra Sucia. El Informe confirmó que la represión fue una práctica sistemática ordenada desde las instituciones civiles.

El fracaso intencionado de la FEMOSPP no solo dejó sin castigo a los responsables de violaciones de derechos humanos del pasado régimen, sino que también anuló el potencial de las subsecuentes instancias de justicia transicional. Además de la pérdida de legitimidad y del mensaje de la prevalencia de la impunidad, la Fiscalía hizo inaccesibles muchos de los documentos que utilizó, imposibilitando que otras instancias pudieran acceder a ellos, bajo el argumento de formar parte de “investigaciones en curso”.

8. Ratificación de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad. Declaración interpretativa: “México, al ratificar la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 26 de noviembre de 1968, entenderá que únicamente considerará imprescriptibles los crímenes que consagra la Convención, cometidos con posterioridad a su entrada en vigor para México”. *Diario Oficial de la Federación*, 22 de abril de 2002.

9. Ratificación de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Declaración interpretativa: “Con fundamento en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de México, al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el 9 de junio de 1994, se entenderá que las disposiciones de dicha Convención se aplicarán a los hechos que constituyan desaparición forzada de personas, se ordenen, ejecuten o cometan con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Convención”. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de mayo de 2002.

Fox no obtuvo ninguna ventaja de haber dejado sin castigo los abusos del pasado. Peor aún, durante su gobierno, la protesta y los movimientos sociales siguieron siendo abordados como movimientos subversivos y agentes estatales violaron derechos humanos, del mismo modo en que lo hubiera hecho el régimen autoritario al que supuestamente desplazó¹⁰.

Sarkin (2021) hace notar que la reputación de la justicia transicional se ha visto afectada debido a la utilización que se ha hecho de ella con fines políticos. En México, eso fue lo que provocó la FEMOSPP, al dejar sin castigo a los responsables de las atrocidades. A partir de entonces, se han puesto en marcha diferentes instancias de justicia transicional, tanto para abordar los crímenes del pasado como los del presente, pero ninguna ha logrado una verdad socialmente legitimada, ni la justicia o la compensación del daño, y ciertamente, el Estado no puede dar garantías de no repetición. Estas instancias son: la *Comisión de la Verdad de Guerrero* (2011) y la *Comisión de la Verdad de Oaxaca* (2013), cuyas encomiendas han concluido, y otras dos comisiones que se encuentran vigentes y que concluirán funciones en septiembre de 2024: la *Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del caso Ayotzinapa* (CoVAJ) y la *Comisión para el acceso a la verdad, el esclarecimiento histórico y el impulso a la justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990* (COVEHJ). Ninguna de estas instancias ha dado los resultados esperados, y aunque la actuación de la FEMOSPP no es el único factor que explica su fracaso, ciertamente sí afectó su efectividad y credibilidad.

La simulación de la justicia transicional y el estallido de la violencia y la criminalidad

Justicia transicional y violencia criminal

La justicia transicional se asocia con aquellos mecanismos que un nuevo gobierno democrático pone en marcha para zanjar un pasado de abusos cometidos por el régimen autoritario precedente. El secretario general de la ONU definió la justicia transicional como:

10. Estos eventos fueron: a) Represión policiaca a la marcha de 28 de mayo de 2004, en el marco del "Encuentro Social América Latina, Europa y el Caribe. Enlazando alternativas", organizado por la sociedad civil de forma paralela a la III Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de Europa, América Latina y el Caribe, celebrada del 25 al 29 de mayo de 2004, en Guadalajara, Jalisco. b) Represión al movimiento social de San Salvador Atenco, iniciado en 2001, cuando el gobierno decidió construir el nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México en las tierras del pueblo campesino de San Salvador Atenco, en el estado de México, sin el previo consentimiento de los ejidatarios. c) Represión a la protesta de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca, el cual inició por demandas gremiales, pero después aglutinó la protesta contra el gobierno estatal.

[T]oda 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. (Consejo de Seguridad, Naciones Unidas, 2004)

Implementar instancias de justicia transicional pareciera denotar la naturaleza democrática de un régimen, pero un régimen no democrático puede implementar estas instancias como fachada. Además, la idea de la justicia transicional no es sólo zanjar el pasado, sino transformar el entorno de manera que haya un efectivo Estado de derecho. En el caso mexicano, se implementó una democracia electoral mínima, pero se mantiene la precariedad del Estado de derecho, marcado por la incapacidad del Estado de asegurar la vida e integridad de sus ciudadanos, y con una estructura institucional caracterizada por la corrupción y la impunidad. Señala Sarkin (2021, p. 43):

A veces, los nuevos regímenes son democráticos solo de nombre y de ninguna manera cumplen con los ideales democráticos. Además, la justicia transicional no se ocupa exclusivamente del pasado, sino que también se ocupa de garantizar que las violaciones masivas no vuelvan a ocurrir en el futuro. Restaurar, o incluso fomentar, el respeto por el Estado de derecho, así como garantizar una paz sostenible, puede hacer esto.¹¹

Muchos gobiernos se ostentan como democráticos, pero en realidad son regímenes híbridos, que sólo aseguran la fachada electoral sin ninguna otra clase de libertades y garantías, o pueden ser gobiernos con una auténtica vocación democratizadora, pero con gobiernos débiles, en situaciones precarias, en donde balancear las diversas necesidades políticas y económicas con los reclamos de las víctimas, puede resultar muy complicado. Sarkin (2021) alude a la dificultad de atender las necesidades de las víctimas y de enjuiciar a los responsables, cuando el nuevo gobierno puede tener un poder político limitado. Pero también puede ocurrir que los nuevos gobiernos sean indiferentes a las violaciones de derechos humanos del pasado, y utilicen la justicia transicional para demostrarle a las víctimas y a la comunidad internacional que están cumpliendo con el requisito democrático de esclarecer el pasado. Señala Sarkin (2021, p. 42): “[...] A veces la voluntad política no está presente, pero el Estado quiere hacer algo para apaciguar a la comunidad internacional o/a los manifestantes dentro del país”. Es lo que Cohen (1995) denomina “gestionar el pasado”, generando una impunidad de facto. En *State Crimes*

11. En todo lo referente a Sarkin (2021), la traducción del inglés al español es de mi autoría.

of *Previous Regimes: Knowledge, Accountability, and the Policing of the Past*¹², Cohen refiere la impunidad como “exención de castigo”. Tratándose de un régimen autoritario, la represión ocurre porque el Estado permite que sus funcionarios actúen sin rendir cuentas. Tratándose de un gobierno nuevo, la impunidad “[...] puede referirse a una indiferencia histórica gradual o ser el resultado de una política consciente” (p. 28):

A veces esta política anticipa el cambio de régimen: ya sea legislación formal o acuerdos políticos secretos que garanticen la impunidad (o amnistía, inmunidad, indemnización) para los miembros actuales del gobierno o las fuerzas de seguridad. A veces esto sucede solo después de la transición a través de leyes de amnistía que otorgan inmunidad retrospectiva o un perdón oficial al delincuente del antiguo régimen. A veces, el nuevo régimen comienza con la retórica de la rendición de cuentas, pero luego, a través de la debilidad o la falta de voluntad política, crea un estado de impunidad de facto. (Cohen, 1995, p. 28)

Trejo, Albarracín y Tiscornia (2018) consideran que una justicia transicional efectiva puede contribuir a desarrollar un Estado democrático de derecho, disuadiendo con ello la violencia criminal. En *Breaking state impunity in post-authoritarian regimes: Why transitional justice processes deter criminal violence in new democracies*¹³, los autores se cuestionan por qué algunos países que transitaron a la democracia emprenden procesos de desarrollo pacíficos, en tanto que otros experimentan estallidos de violencia criminal. Se cuestionan si hay algo en el proceso mismo de democratización que marque la diferencia. Lo que encontraron es que la variación de la violencia criminal en las nuevas democracias dependió de si las nuevas élites adoptaron o no procesos vigorosos de justicia transicional para enfrentar los abusos del pasado autoritario:

[...] Argumentamos que al romper la impunidad estatal y redefinir las reglas de la coerción estatal, los procesos de justicia transicional pueden hacer que las nuevas democracias sean menos vulnerables a la violencia criminal a gran escala, incluso cuando las condiciones socioeconómicas que favorecen dicha violencia están presentes. (Trejo, Albarracín y Tiscornia, 2018, p. 2)

Los autores observaron que aquellos países que adoptaron programas de justicia transicional efectivos experimentan niveles relativamente bajos de violencia criminal, y a la inversa, cuando las élites no hicieron frente a su pasado represivo, la violencia

12. “Crímenes de Estado de regímenes anteriores: conocimiento, rendición de cuentas y vigilancia del pasado”. En todo lo referente a Cohen (1995), la traducción del inglés al español es de mi autoría.

13. “Romper la impunidad estatal en regímenes post-autoritarios: por qué los procesos de justicia transicional disuaden la violencia criminal en las nuevas democracias”. En todo lo referente a Trejo, Albarracín y Tiscornia (2018), la traducción del inglés al español es de mi autoría.

política del pasado autoritario se transforma en violencia criminal en la democracia del presente. Notaron que cuando se logra llevar a juicio a los responsables, la tasa de homicidios disminuye, en tanto que las leyes de amnistía parecieran estimular la violencia criminal, pues los actores estatales responsables de la represión en el viejo régimen se convierten en los actores clave que operan los mercados ilegales en el nuevo régimen.

Sin desconocer que pueden existir factores socioeconómicos que coadyuvan al aumento de la violencia criminal en los regímenes post autoritarios, en el caso concreto de México la élite autoritaria no fue desplazada y la justicia transicional fue una simulación. Ello propició que muchos agentes encargados de la represión en el viejo régimen se integraran a los grupos delictivos, ya sea directamente, o protegiéndolos desde las instituciones estatales. Una justicia transicional efectiva hubiera provocado un efecto disuasorio sobre el uso impune de la violencia. Al no hacerlo, y en colusión con agentes estatales, los grupos delictivos empezaron a crecer y a diversificarse. Trejo, Albarracín y Tiscornia (2018) apuntan que varios estudios han identificado “brotes de epidemias de delitos violentos” (p. 4) en donde los miembros de seguridad del viejo régimen “[...] han desempeñado un papel clave en la expansión de la criminalidad y en la producción de violencia” (p. 4), sea porque conservaron su puesto o porque desertaron. Los autores sostienen que la justicia transicional contribuye a reducir la violencia en el nuevo régimen por dos mecanismos: “remoción y disuasión” (p. 2). Por un lado, al enjuiciar y encarcelar a los responsables de la represión del viejo régimen, se evita que se alíen con los grupos criminales y se vuelvan los productores de la violencia criminal; por el otro, al adoptar también comisiones de la verdad “[...] las nuevas élites democráticas transmiten una poderosa señal a todos los actores estatales de que ya no se tolerará la impunidad” (p. 3).

Siguiendo a Cohen (1995), Treviño (2014) coincide en que el gobierno foxista gestionó el pasado, otorgando impunidad a los perpetradores de los crímenes, bajo el argumento de asegurar la estabilidad, pero con la intención “[...] de cumplir con la agenda política del presente (estabilidad política)” (pp. 33-34). Desde su perspectiva, Fox creó una Fiscalía con la encomienda deliberada de fracasar. Ejemplo de esto fue la utilización de categorías de delitos que no aplicaban a los casos concretos, como la acusación de genocidio, que contribuyó de facto a liberar a los acusados. Otro ejemplo es la ya citada reforma que estableció la prisión domiciliaria para las personas mayores sentenciadas, beneficiando directamente al expresidente Luis Echeverría.

La guerra contra el crimen organizado

Tras una reñida elección y en medio de una crisis de legitimidad¹⁴, el presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) le declaró la “guerra al narco”. De forma imprevista, le encargó a las Fuerzas Armadas coordinarse con las instituciones civiles para hacerle frente a los cárteles de drogas. Militares y marinos empezaron a desempeñar labores de seguridad pública sin supervisión civil. La primera intervención que puso a los militares en la calle fue el Operativo Conjunto Michoacán. De acuerdo con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH de ahora en adelante):

[...] la Secretaría de la Defensa Nacional desplegó 4 mil 260 elementos del Ejército y la Fuerza Aérea mexicanos. El 4 de enero de 2007 el gobierno federal envió 3500 efectivos del Ejército a la población de Tijuana. Para el 21 de enero de 2007, se anunciaron nuevos operativos en Tijuana, Guerrero, Chihuahua, Durango y Sinaloa. En el operativo Guerrero intervinieron, inicialmente, un total de 6388 soldados del Ejército mientras que en la Operación Conjunta Sierra Madre (Chihuahua, Durango y Sinaloa) la aportación de las Fuerzas Armadas fue de 9054 soldados. (CMDPDH, 2017, p. 9)

México padece las violaciones de derechos humanos del pasado cometidas por agentes estatales en contra de disidentes y opositores políticos, y las violaciones del presente, cometidas en ocasiones por agentes estatales, y en ocasiones por grupos del crimen organizado. El Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD de ahora en adelante) (2019, p. 6) puntualiza: en el pasado, el Estado mexicano “[...] utilizó a grupos paramilitares, escuadrones de la muerte, grupos parapolicíacos, organizaciones de porros y grupos campesinos de choque para reprimir a disidentes políticos”, y a partir del 2006 y hasta el presente, el país padece una guerra en la que se mezclan el combate entre agentes estatales con organizaciones criminales, las cuales no persiguen fines políticos sino de lucro, el enfrentamiento entre éstas segundas por ganar plazas, mercados y núcleos de población, la violencia que ejercen contra la población civil tanto las instituciones de seguridad, que hacen uso excesivo de la fuerza, como los grupos delictivos, y la colusión entre funcionarios públicos y los grupos delictivos. Señala el IMDHD (2019, p. 5):

14. El panista ganó la elección por una diferencia de tan solo 0.58% en relación con el perredista Andrés Manuel López Obrador, el candidato de la Coalición por el Bien de Todos, una alianza electoral integrada por el PRD, el PT y Convergencia. Los votos nulos fueron 2.16%, de ahí que la Coalición por el Bien de Todos exigiera el recuento de los votos y calificara a Calderón Hinojosa de espurio. <https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/index.htm>

[...] Algunos agentes estatales combaten –a veces mediante el uso extralegal de la fuerza– a los grupos del crimen organizado; otros les brindan protección e impunidad a sus ejércitos privados; y otros desertan sus funciones gubernamentales para convertirse en brazos armados de las organizaciones criminales.

La CMDPDH apunta que, como resultado de la intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, iniciada con Calderón (2006-2012) y continuada por Peña Nieto (2012-2018):

[...] cientos de miles de personas han sido torturadas, asesinadas, ejecutadas, desaparecidas, enterradas en fosas clandestinas, violadas o desplazadas. Agentes e instituciones estatales, empresas privadas y miembros del crimen organizado u otros grupos armados, unas veces confrontados, otras veces en colusión, han estado en el centro de la producción de esta larga noche de violencia. (2019, p. 28)

Guevara (en ITESO y CMDPDH, 2018, pp. 16-17) refiere que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de la ONU, Zaid Ra'ad Al Hussein, señaló que 15 1233 personas fueron asesinadas entre diciembre de 2006 y agosto de 2015, y por lo menos 26 000 personas fueron víctimas de desaparición forzada. La CMDPDH (2017, p. 11) estima más de 28 000 personas desaparecidas, 150 000 asesinatos, más de 6 000 personas víctimas de tortura de las cuales en más de mil se señala a militares, y 280 000 personas desplazadas internas por causa de la violencia.

La CMDPDH (2019, p. 28) señala que, aunque el Estado mexicano siempre ha negado la masividad del conflicto y se ha “auto exonerado” de cualquier responsabilidad por comisión, colusión u omisión en las violaciones graves de derechos humanos, la evidencia apunta a los vínculos entre la corrupción y la responsabilidad de funcionarios públicos y agentes del orden. Guevara (en ITESO y CMDPDH, 2018, p. 15) refiere “[...] incontables casos atribuibles a las fuerzas armadas de detenciones arbitrarias, de la aplicación sistemática de tortura (incluida tortura sexual), de ejecuciones extrajudiciales y de desaparición de personas”. Arriaga (en ITESO y CMDPDH, 2018) expone que en 2017 el International Institute for Strategic Studies en su informe anual sobre conflictos armados, ubicó el conflicto en México como el segundo más violento en 2016. De ahí el debate respecto a si es posible categorizar lo que ocurre en el país como un “conflicto armado interno”. Para valorar lo anterior, se precisa observar no solo la intensidad del conflicto, sino la organización de los grupos criminales que enfrentan al Estado. La dificultad estriba en que, en ciertas zonas del país, la división entre agentes criminales y estatales no es clara, lo que alude al fenómeno de la “macrocriminalidad”, esto es “[...] estructuras criminales mixtas en las que ya no puede trazarse la línea entre los agentes estatales y los agentes no estatales” (ITESO y CMDPDH, 2018, p. 12).

En *Entre la brutalidad y la impunidad. Los crímenes atroces cometidos al amparo de la estrategia de seguridad militarizada (2006-2018)* (2020), la CMDPDH persigue identificar los patrones de actuación de las autoridades encargadas de la seguridad que practican la tortura, la desaparición forzada y el asesinato con un carácter generalizado y sistemático. La CMDPDH (2020, p. 12) analizó 301 casos de crímenes graves, narrados en 268 recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los periodos que comprenden las administraciones de Felipe Calderón Hinojosa y de Enrique Peña Nieto¹⁵. De estas recomendaciones se desprende un total de 1 712 víctimas, de las cuales 1 195 fueron torturadas, asesinadas y/o desaparecidas forzosamente. Los principales perpetradores de los crímenes fueron la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de la Marina, y policías federales, estatales y municipales. Del análisis de los casos se desprende que esta actuación era ordenada o por lo menos, consentida, por los altos mandos.

En cuanto a la tortura, el informe de la CMDPDH reseña que la Fiscalía General de la República “[...] registró que se iniciaron 13 560 investigaciones penales por el delito de tortura de 2006 al 2019”, y la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura “[...] informó tener 4 mil 655 expedientes en trámite desde la fecha de su creación en octubre de 2015 a 2019” (CMDPDH, 2020, p. 16). Las Fiscalías estatales reportaron 21 360 investigaciones penales por el mismo delito. Sin embargo, “[...] el Consejo de la Judicatura Federal declaró que solo se han emitido 27 sentencias a nivel federal, de las cuales 18 fueron condenatorias. Esto significa que únicamente el 0.19% de los casos investigados tiene una sentencia” (pp. 16-17).

La CMDPDH (2020, pp. 23-25) reseña que los informes de la SEDENA permiten concluir que la tortura se ha vuelto una práctica sistemática para obtener información y fabricar pruebas, y que sigue un formato determinado. Las personas son detenidas ilegalmente, acusadas de portar armas o drogas (p. 22). En el caso de los militares, lo habitual son golpes, asfixia y descargas eléctricas. En el caso de la Marina, son golpes, sufrimiento psicológico y tortura sexual. Las víctimas fueron acusadas de estar involucradas con el crimen organizado, de crímenes contra la salud y por portación de armas de fuego. En el caso de la Policía Federal, las víctimas son detenidas en la vía pública, obligadas a confesar crímenes que no cometieron, y extorsionadas a cambio de su libertad. El citado informe estima que las políticas implementadas por el Ejército, la Marina y la Policía, lejos de restaurar la paz en el país, se han vuelto parte del problema mismo, al violentar derechos humanos en contra de la población civil.

15. Las recomendaciones utilizadas fueron publicadas por la CNDH entre diciembre de 2006 y junio de 2019, aunque los casos ocurrieron entre 2006 y 2018.

En lo referente a la desaparición forzada, la CMDPDH (2020, pp. 29-31) señala que ésta es cometida por actores diversos: Fuerzas Armadas, policías de los tres niveles de gobierno, civiles involucrados en el crimen organizado, y civiles en combinación con agentes estatales. En su informe, refiere 40 000 personas desaparecidas en 2019, y 73 000 a mitad del 2020. De los casos analizados, las personas desaparecidas lo hicieron principalmente en eventos en los que participaron la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, seguido por eventos que implicaron a policías de los 3 niveles. También hubo desapariciones cometidas por miembros del crimen organizado. En la mayoría de los casos, la situación de desaparición es permanente. Se trata de una práctica institucionalizada garantizada por la impunidad, que no se investiga, procesa ni castiga a los responsables (p. 39).

En el caso de los asesinatos, la mayoría de estos fueron cometidos por elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, policías de los tres niveles de gobierno, y organizaciones criminales. El informe de la CMDPDH (2020, p. 43) observa que las autoridades responsables suelen justificar el asesinato argumentado “defensa contra una agresión durante un enfrentamiento”. Sin embargo, testigos y pruebas niegan dichos enfrentamientos. Según reseña el informe, el gobierno mexicano ha convertido al asesinato en una herramienta para aterrorizar a la población, y así debilitar a las organizaciones criminales y aparentar el control sobre el territorio. Los casos son manipulados y presentados a la opinión pública como supuestos éxitos, haciendo pasar a las víctimas como “objetivos abatidos o supuestos criminales en flagrancia” (p. 53).

El actual presidente, Andrés Manuel López Obrador, del partido de izquierda Movimiento de Regeneración Nacional (2018-2024), heredó un problema de inseguridad multicausal y de enorme complejidad, agravado por la impunidad estructural. Prometió en campaña un cambio en la estrategia y retirar a las Fuerzas Armadas de las funciones de seguridad pública. Mantiene un discurso de “abrazos, no balazos”¹⁶, para hacerle frente a la crisis de violencia e inseguridad, pero en los hechos ha fortalecido la presencia militar, pretendiendo normalizar su intervención en tareas de seguridad pública. Sin embargo, la espiral de violencia no se detiene. De acuerdo con el *Atlas de Homicidios: México 2020*, elaborado por México Unido Contra la Delincuencia, A.C. (MUCD, 2021), en 2007, al concluir el primer año de gobierno de Felipe Calderón, se registraron 8 866 homicidios dolosos. Al concluir su sexenio en 2012, la cifra había ascendido a 25 961. Al término del gobierno de Peña Nieto, en 2018, los homicidios

16. AMLO: “Aunque no les guste, la estrategia de seguridad es abrazos no balazos”. *Expansión*. 17 de agosto de 2022. <https://politica.expansion.mx/presidencia/2022/08/17/amlo-estrategia-de-seguridad-es-abrazos-no-balazos>

subieron a 36 485. Al término del primer año de López Obrador en 2019, la cifra fue de 36 065 víctimas, y de 35 644 en 2020. Aunque en esos dos últimos años se observaron ligeras reducciones, “[...] éstas sólo pueden interpretarse como una desaceleración en el crecimiento de la violencia letal y no como un verdadero punto de inflexión a la baja” (MUCD, 2021, p. 102).

De acuerdo con Tresearch International¹⁷, los homicidios totales en el gobierno de López Obrador ascienden a 35 700 en 2021; a 31 429 en 2022; y a 12 381, a mayo de 2023. En cuanto a los desaparecidos, se registran 111 470 desde 1988 a la fecha, reportándose un total de 16 763 durante el gobierno de Calderón, 52 948 durante el gobierno de Peña Nieto, y 40 700 al 2 de junio de 2023, durante el gobierno de López Obrador, cuando aún restan 17 meses de su administración. Tresearch señala que 37% de los desaparecidos en México han ocurrido durante el gobierno de este último.

Conclusiones

En México, la llamada transición democrática fue conducida por la élite autoritaria junto con la oposición de derecha moderada. La transición no implicó un desplazamiento de la vieja élite autoritaria, ni su deslegitimación normativa o simbólica. El hegemónico PRI nunca fue relegado de las posiciones de poder, y el nuevo gobierno, que debió de haber conducido la instauración democrática, construyendo un nuevo andamiaje legal y de valores, no lo hizo. Se implementó una democracia electoral mínima, pero se mantuvieron prácticamente intactos actores, normatividad, instituciones, dinámicas, comportamientos e intereses del viejo régimen.

El presidente Fox puso en marcha una justicia transicional de fachada, y dejó sin castigo a los responsables de las violaciones de derechos humanos. De ello se desprenden varios aspectos: la negociación/colusión del nuevo gobierno con la vieja élite, garantizando impunidad a cambio de una transición pacífica; la debilidad del nuevo gobierno, acendrada por la negativa del presidente Fox de buscar una coalición con todas las fuerzas democráticas para determinar el sentido de la reforma del Estado; la falta de voluntad política del primer mandatario para esclarecer el pasado, y su decisión de simplemente “gestionar el pasado”. Al utilizar políticamente a la justicia transicional, el presidente Vicente Fox provocó una amnistía de facto para los perpetradores de violaciones de derechos humanos del pasado autoritario, blindándolos ante futuros intentos

17. Tresearch International (2023, junio 2). *La guerra en números. Homicidios en México. Cifras diarias e históricas*. <https://www.tresearch.mx/post/homicidios-mx>

por llevarlos a la justicia. En este contexto, la justicia transicional fue tan solo una simulación, el requerimiento que en principio todo régimen post-transicional debe cumplir para acreditar su naturaleza democrática. Esta farsa mandó el mensaje de la prevalencia de la impunidad, poniendo en marcha dinámicas perversas tanto de los viejos actores estatales del régimen autoritario como de los nuevos actores del crimen organizado.

Como ha podido observarse, las cifras de homicidios y desaparecidos en los años recientes han escalado incesantemente. Ello pareciera indicar que si un Estado no zanja su pasado de violaciones de derechos humanos, la impunidad que se provoca coadyuvará –junto con otro conjunto de factores– a la prevalencia de organizaciones delin cuenciales y al aumento de la violencia criminal. De ahí la importancia de continuar indagando los vínculos entre un pasado de abusos cometidos por agentes estatales, la ineficacia intencionada de la justicia transicional, y un presente donde grupos delin cuenciales se suman a la comisión de atrocidades.

Referencias

- [1] Aguayo, S. y Treviño, J. (2007). Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación. *Foro Internacional*, XLVII(4), 709-739. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1865>
- [2] Arriaga, L. (2018). Prólogo. En ITESO y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) (Eds.), *La situación de la violencia relacionada con las drogas en México del 2006 al 2017: ¿es un conflicto armado no internacional?* (pp. 268). Leiden Derecho Internacional Humanitario
- [3] Cansino, C. (2004). *El desafío democrático. La transformación del Estado en el México postautoritario*. Cuadernos de Metapolítica, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.
- [4] Cohen, S. (1995). State Crimes of Previous Regimes: Knowledge, Accountability, and the Policing of the Past. *Law & Social Inquiry*, 20(1), 7-50. <http://www.jstor.org/stable/828856>
- [5] Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) (2020). *Entre la brutalidad y la impunidad. Los crímenes atroces cometidos al amparo de la estrategia de seguridad militarizada (2006-2018)*. Taller de Sueños.
- [6] Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) (2019). *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.
- [7] Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH). (2017). *Seguridad interior, ¿seguridad para quién?* CMDPDH. <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>

- [8] Comité 68 Pro-Libertades Democráticas, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro-Juárez, A.C., Fundación Diego Lucero, Todos los Derechos Para Todas y Todos (2006). *Esclarecimiento y sanción a los delitos del pasado durante el sexenio 2000-20006: Compromisos quebrantados y justicia aplazada*. S.e. https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/9_informes/ONG/49.pdf
- [9] Consejo de Seguridad, Naciones Unidas (2004). *Informe del secretario general sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. <https://www.refworld.org/es/ref/themreport/unsc/2004/es/42867>
- [10] Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (2002, 22 de abril). Diario Oficial de la Federación. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Mexico/DIH/PI36ABIS.pdf>
- [11] Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (2002, 6 de mayo). Diario Oficial de la Federación. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D12.pdf>
- [12] Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado (2001, 27 de noviembre). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001
- [13] Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMSP) (2006). *Informe Histórico a la Sociedad Mexicana 2006*. Procuraduría General de la República.
- [14] Fox, V. (2000, 1 de diciembre). *Discurso de toma de posesión del presidente Vicente Fox Quesada*. Memoria Política de México. <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/2000DVF.html>
- [15] Guevara, J. A. (2018). Presentación. En ITESO y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) (eds.). *La situación de la violencia relacionada con las drogas en México del 2006 al 2017: ¿es un conflicto armado no internacional?* Leiden Derecho Internacional Humanitario
- [16] Human Rights Watch (2006). *El cambio inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*. <https://www.hrw.org/legacy/spanish/informes/2006/mexico0506/index.htm>
- [17] Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C. (IMDHD) (2019). *Romper el silencio. Hacia un Proceso de Verdad y Memoria en México*. Grupo Verdad y Memoria (Plataforma Contra la Impunidad y la Corrupción). s. e. <https://imdhd.org/wp-content/uploads/2019/07/Romper-el-silencio-2019.pdf>

- [18] Linz, J. J. (1964). An Authoritarian Regime: the Case of Spain. En Allard E., Littunen, Y. (Comps.), *Cleavages, Ideologies, and Party Systems* (pp. 291-341). Transactions of the Westermarck Society, vol. 10. Helsinki: The Academic Bookstore.
- [19] México Unido Contra la Delincuencia, A.C. (MUCD) (2021). *Atlas de homicidios: México 2020*. MUCD.
- [20] Meyer, L. (2005). La visión general. En L. Meyer y I. Bizberg. (Coords.) *Una historia contemporánea de México: Actores* (tomo 2) (pp. 15-33). Océano.
- [21] Morlino, L. (2015). Transiciones democráticas: entre cuestiones teóricas y análisis empírico. *Revista española de Ciencia Política*, 39, 17-42.
- [22] Morlino, L. (2012) *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*. Oxford University Press.
- [23] Morlino, L. (2005). *Democracia y Democratizaciones*. Centro de Estudios de Política Comparada, AC.
- [24] O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1994). Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. En O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.) *Transiciones desde un gobierno autoritario* (vol.4) (pp. 247-258). Paidós.
- [25] O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (1986). *Transitions from authoritarian rule*. The Johns Hopkins University Press.
- [26] Plaza i Font, J. P. (2012). *Tomando la Historia en serio. El uso de narrativas analíticas en Ciencia Política*. Working Papers Online Series. https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4q-nLzNjSN0J:https://www.uam.es/Derecho/documento/1242662856470/jppif_wp_uam_2012.pdf%3Fblobheader%3Dapplication/pdf+%&cd=10&hl=es&ct=clnk&gl=mx
- [27] Trejo, G., Albarracín, J., & Tiscornia, L. (2018). Breaking state impunity in post-authoritarian regimes: Why transitional justice processes deter criminal violence in new democracies. *Journal of Peace Research*, 55(6), 787-809. <https://doi.org/10.1177/0022343318793480>
- [28] Sarkin, J. (2021). Why the Theory and Practice of Transitional Justice Needs to be Better Integrated in all Places around the World. *AlMuntaqa*, 4(1), 39-55. <https://www.jstor.org/stable/10.31430/almuntaqa.4.1.0039>
- [29] Treviño, J. (2014). Gobernando el pasado: el proceso de justicia transicional en México, 2001-2006. *Foro Internacional*, LIV 1(215), 31-75. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2187>