

## ESBOZO DE UN MODELO DE JUSTICIA TRANSICIONAL PARA MÉXICO\*

Semillero de investigación en Derecho Procesal  
de la Universidad Nacional Autónoma de México\*\*

*Héctor Esteban García García,  
Luz Coral Hernández Aguilar,  
Víctor Manuel Soria Reguera*

*Director del Semillero: Baldomero Mendoza López*

### Resumen:

Las políticas referentes al problema del narcotráfico lo han reducido a un problema de seguridad nacional, lo que ha propiciado en países latinoamericanos, específicamente en Colombia y México, una escalonada de violencia sin precedentes en su combate. En México, desde el año de 2006, con la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, condujo con base en una serie de políticas prohibicionistas basadas en una idea de seguridad nacional y bajo la lógica de la guerra, un combate frontal al narcotráfico. En este contexto, entre 2006 y 2011, la *guerra contra el narco*, propició una violencia desmedida proveniente tanto de actores públicos como privados, en donde se diluyó la frontera entre la normalidad y la excepcionalidad. Esta situación aún persiste, incluso con mayor número de decesos.

\* Artículo inédito. Recibido 02 de septiembre de 2016 – Aprobado el 30 de noviembre 2017.

Para citar el artículo: GARCÍA GARCÍA, Héctor Esteban; HERNÁNDEZ AGUILAR, Luz Coral; SORIA REGUERA, Víctor Manuel. Esbozo de un modelo de justicia transicional para México. *Revista de Derecho Procesal Contemporáneo – ICDP*. No. 4, Enero – Junio de 2016. Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Procesal. pp. 11-41.

Este artículo es la base de la ponencia presentada por los autores en el XVII Concurso Internacional de Estudiantes de Derecho - Nivel Pregrado, que se realizó en el marco del XXXVII Congreso Colombiano de Derecho Procesal, celebrado del 31 de agosto al 2 de septiembre del 2016, en la ciudad de Medellín.

\*\* Los autores son estudiantes que conforman el grupo de semilleros de investigación de derecho procesal de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> Docente de la Universidad Nacional Autónoma de México, director del grupo de semilleros de Derecho Procesal de la misma Universidad.

La guerra contra el narco actualizó en México la violación sistemática a derechos humanos, en donde las ejecuciones extrajudiciales, la tortura, las violaciones al debido proceso, las desapariciones forzadas, aunado a los grandes desplazamientos de personas que trataron de escapar de esa realidad atroz, han resultado una constante.

Ante esta situación, es indispensable tomar medidas decisivas que permitan abandonar el combate a las drogas con base en políticas prohibicionistas y como tema de seguridad nacional, para ser ahora tratadas dentro de una agenda de salud pública y buscar con ello restablecer la paz en México, garantizando que los derechos de las víctimas de la violencia sean en la medida de lo posible restituidos.

Con base en la adopción de un modelo de Justicia Transicional para México, se considera posible realizar el cambio en la política de tratamiento a las drogas, dentro de un esquema de amplio espectro, que a su vez permite combatir la impunidad, conocer la verdad de lo sucedido durante la guerra contra el narcotráfico, reparar las violaciones cometidas, así como el procesamiento penal bajo modelos de macrocriminalidad y macrovictimización en donde haya lugar a la penalización de los crímenes más graves y a los máximos responsables, utilizando criterios de selección y priorización, para que así, finalmente se logre la reconciliación nacional.

Es urgente terminar con la política de guerra y sus efectos, y en la Justicia Transicional están las herramientas para hacerlo posible.

**Palabras clave:** Justicia transicional, política de guerra, verdad, reparación.

## Introducción

Ni el narcotráfico, ni la lucha por erradicarlo es algo nuevo en México. Este problema, y la violencia que genera, tiene sus raíces en la presencia de una economía ilícita, causada por las políticas prohibicionistas que fueron impulsadas desde los Estados Unidos en las primeras décadas del siglo pasado. Debido a ello, fue promulgada en 1912 la Convención Internacional sobre el Opio de la Haya y posteriormente se consolidó el régimen de prohibición en tres instrumentos más: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes de 1988. Desde entonces, combatir el narcotráfico se consideró incluso un tema de seguridad nacional que propició, en países latinoamericanos, específicamente en Colombia y México, una escalada de violencia sin precedentes.

Así, en México, a finales de 2006, el nuevo gobierno federal comenzó su mandato promoviendo la seguridad nacional a través de la lucha contra el tráfico de drogas y contra los grupos delincuenciales que lo propiciaban. Debido a ello, el entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa inició, bajo la lógica de la guerra, un combate frontal al narcotráfico, so pretexto de velar por la tranquilidad y seguridad de todos los mexicanos. En un discurso pronunciado en agosto de 2008, aseveró:

*Sé que México enfrenta un gran problema de seguridad. Éste es un cáncer que se ha venido incubando durante años y al que no se le dio la debida atención, pero es un cáncer que vamos a erradicar.*

*... Estamos completamente decididos a recuperar la seguridad, la autoridad y el orden en las calles y en las plazas del país. Por esta razón iniciamos y realizamos los operativos conjuntos, en los que hemos utilizado todos los recursos del Estado para lograrlo.*

*... Es una batalla difícil, sí; es una batalla que tomará tiempo, que costará recursos y por desgracia vidas humanas, pero puedes estar seguro de que es una batalla que vamos a ganar con el apoyo del pueblo de México.<sup>1</sup>*

Los operativos conjuntos convirtieron al país en escenario de auténticos enfrentamientos armados. El Ejército ocupó las calles de las principales ciudades del país, y se hizo cargo de las tareas de seguridad en lugar de la policía civil; los cárteles de la droga continuaron disputando las plazas; las cifras de muertes relacionadas con la criminalidad organizada y su combate crecieron de forma alarmante. Poco a poco, la violencia se apoderó de la vida nacional. A partir de entonces, la política de seguridad del gobierno federal fue comprendida dentro de un solo mote: *La guerra contra el narco*.

Evidentemente, la violencia no sólo fue causada por la acción del Estado. Agentes privados, como los grupos del narcotráfico y los denominados grupos de autodefensa, avivaron el conflicto en conjunto con las fuerzas gubernamentales. Así, *la guerra contra el narco* rebasó en México los límites de la violencia conocida.

Por una parte, las fuerzas estatales fijaron retenes en donde todo individuo era sospechoso y revisado; convirtieron las calles y avenidas del país en campos de batalla; estuvieron involucrados en la ejecución y desaparición de cientos de personas; convirtieron en práctica común los cateos sin orden judicial. Poco a poco, en cada rincón de México el gobierno diluyó la frontera entre la normalidad y la excepcionalidad.<sup>2</sup>

Por su parte, los grupos del narcotráfico buscaron afianzar su poder y ampliar sus zonas de influencia en otras regiones del país, accionando armas de alto calibre y distribuyendo los cuerpos desmembrados de sus opositores. Actuando al margen de la ley, cometieron todo tipo de delitos para consolidar su negocio. Los grupos de autodefensa, también al margen de la ley, hicieron uso de las armas para hacer valer sus intereses, muchas veces, a causa de la ausencia del Estado.

Como se puede observar, la violencia provino tanto de actores públicos como privados, y propició los más graves atentados contra la vida, la integridad y la libertad de las personas. Ello, a través de ejecuciones extrajudiciales, tortura, innumerables violaciones al debido proceso, constantes desapariciones forzadas, a todo lo cual se sumaron los grandes desplazamientos de personas que trataron de escapar de esa realidad atroz. En suma, como consecuencia de todas

<sup>1</sup> Calderón Hinojosa, Felipe, *Discurso pronunciado en agosto de 2008*, Presidencia de la República, disponible en [bit.ly/y8LLyn61](http://bit.ly/y8LLyn61)

<sup>2</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *Crítica de la mano dura. Cómo enfrentar la violencia y preservar nuestras libertades*, Editorial Océano, México, 2012, pág. 53.

aquellas acciones de guerra, la violencia propició en México la violación sistemática de los Derechos Humanos.

Ante esta situación, es indispensable tomar medidas decisivas que permitan abandonar el combate a las drogas con base en políticas prohibicionistas y como parte de un problema de seguridad. Es indispensable comenzar a tratar el problema del narcotráfico dentro de una agenda de salud pública, de una forma que permita restablecer la paz en México y, a la vez, garantice que los derechos de las víctimas de la violencia sean restituidos en la mayor medida de lo posible.

Adoptar un modelo de Justicia Transicional en México es una alternativa idónea para hacer posible ese cambio en la forma en que se maneja el problema de las drogas en nuestro país. Dentro de un esquema de amplio espectro, este modelo a su vez permitiría conocer la verdad de lo sucedido durante la guerra contra el narco, promovería la reparación las violaciones cometidas y ayudaría a combatir la impunidad a través de la persecución y sanción de los máximos responsables de los crímenes más graves. Concluido el proceso de transición, finalmente se lograría la anhelada reconciliación nacional, un verdadero México en paz.

Es por lo anterior, que con el presente ensayo se propone para México la adopción de un modelo de Justicia Transicional, que responda a las necesidades propias de nuestro país, garantizando tanto la paz como la reconciliación, así como el procesamiento de los máximos responsables y la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Es urgente terminar con la política de guerra y sus efectos, y en la Justicia Transicional están las herramientas para hacerlo posible.

## 1. ¿Qué es la Justicia Transicional?

Por lo que respecta a la Justicia Transicional, debe reconocerse que no hay una definición única ni completa sobre el tema. Generalmente se acude a la definición que diera el Secretario General de las Naciones Unidas en un informe dirigido al Consejo de Seguridad, en el año 2004, en el cual aseguró que la Justicia Transicional es “toda 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 cuenta de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación.”<sup>3</sup>

Así, la Justicia Transicional, es un instrumento para la paz que está conformado por una variedad de medidas judiciales y extrajudiciales, cuyas finalidades son reconocer a las víctimas, restablecer la confianza pública, la reconciliación y el fortalecimiento de la democracia<sup>4</sup>. Estas medidas consisten fundamentalmente en la implementación de procesos judiciales, programas

<sup>3</sup> ONU. *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, Secretaría General, Resolución S/2004/616, 3 de agosto de 2004, párr. 8; ONU, *Justicia Transicional y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, HR/PUB/13/5, Nueva York y Ginebra, 2014, pág. 5.

<sup>4</sup> Corte Constitucional Colombiana. *Instrumentos Jurídicos de Justicia Transicional*. Sentencia C-579/13 de 2013, Magistrado Presidente Jorge Iván Palacio Palacio, párrafos 6.1.1.1 – 6.1.1.4

de reparación, mecanismos para el conocimiento de la verdad y procesos de reforma institucional<sup>5</sup>.

Históricamente, las medidas que conforman a la Justicia Transicional fueron concebidas en su conjunto como respuesta a las violaciones asociadas con ejercicio abusivo del poder en situaciones post autoritarias. Ello, con el propósito de saldar déficits de justicia sin exacerbar los problemas de inestabilidad política<sup>6</sup> que son inherentes a cualquier contexto de transformación. De esta forma, los primeros modelos de Justicia Transicional permitieron combatir y saldar los abusos cometidos por el Estado, tanto en periodos dictatoriales de represión, como en momentos en que éste hacía frente a grupos organizados en el contexto de un conflicto armado<sup>7</sup>. Actualmente, la Justicia Transicional, también han sido empleada como herramienta eficaz para combatir los abusos cometidos en cualquier periodo de violencia masiva, siempre que se enfrente un legado de violaciones sistemáticas a derechos humanos que tuvieron lugar en un momento históricamente determinado<sup>8</sup>.

Por ende, debemos considerar que la Justicia Transicional no sólo puede ser utilizada para superar periodos de dictaduras o conflictos armados, sino cualquier periodo de violencia masiva en el cual se hayan cometido abusos relacionados con graves violaciones a Derechos Humanos, incluyendo las infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario<sup>9</sup>. En atención a ello, las distintas medidas que pueden adoptarse en el marco de un modelo de Justicia Transicional deben tener como punto de partida al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, ya que es ahí donde quedan delineados los derechos de las víctimas, las obligaciones del Estado y los mejores mecanismos para garantizar su respectivo respeto y cumplimiento. En otras palabras, la Justicia Transicional debe ser construida por los Estados a partir de sus obligaciones internacionales y, principalmente, en ejercicio del control de convencionalidad.

No obstante, no existe un modelo de Justicia Transicional universal que sea aplicable en todos los países y en todos los contextos, ya que cada modelo debe ajustarse a las necesidades del país o región en que se busque implementar, aun y cuando para ello se funde en normas y valores universales<sup>10</sup>, como lo son los derechos humanos. Ante la diversidad y la pluralidad, la Justicia Transicional debe ser también diferenciada para cada lugar y tiempo en que se emplea, ya que las causas y consecuencias de la violencia generalizada son siempre distintas en función de las contingencias sociales, políticas, económicas y culturales. Es por ese motivo que las

<sup>5</sup> De Greiff, Pablo, *Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la Justicia Transicional*, Anuario de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2011, p. 18.

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> Sersale di Cerisano, Federico, *Justicia transicional en las Américas. El impacto del Sistema Interamericano*, Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, No. 57, 2013, pág. 116, 117.

<sup>8</sup> Van Zyl, Paul, “Promoviendo la Justicia Transicional en Sociedades Post-conflicto”, en Romero, Mauricio (org.), *Verdad, memoria y reconstrucción: estudios de caso y análisis comparado*, International Center for Transitional Justice, Bogotá, 2008; Josi, Claudia (coord.), *Justicia Transicional en América Latina, Primer Informe del grupo de trabajo “Justicia Transicional”*, Sociedad Latinoamericana para el Derecho Internacional, 2010, pág. 3.

<sup>9</sup> Corte Constitucional Colombiana. *Instrumentos Jurídicos... cit.*, parágrafo 6.1.1

<sup>10</sup> Uprimny Yepes, Rodrigo, et. al., *Justicia para la paz: Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, 2014, pág. 25; ONU, *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programa de reparaciones*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, HR/PUB/08/1, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2008, pág. 2.

experiencias precedentes de otros lugares únicamente deben aprovecharse como punto de partida para comenzar los debates y para dirigir la toma de decisiones<sup>11</sup>.

En este entendido, el proceso de elaboración de un modelo de Justicia Transicional, debe ser profundamente democrático<sup>12</sup>, ya que solamente así se podrá asegurar que las medias que se tomen, respondan plenamente a las necesidades que se tienen. Con un proceso democrático, las víctimas y todos los actores del conflicto tendrán la oportunidad de diseñar un proceso de transición que asegure una paz duradera sobre la base de la reconciliación y de la protección de los derechos de todos.

## 2. El caso mexicano – la guerra contra el narco

Centrando la atención en el caso mexicano, es clara la necesidad de adoptar medidas transicionales para superar el periodo de violencia en que nuestro país está inmerso desde el año 2006, con la llamada *guerra contra el narco*. Esta *guerra* fue el detonante de una sucesión de graves violaciones a derechos humanos que hasta la fecha no ha concluido, sino que incluso aun va en aumento.

Los cárteles mexicanos han operado como auténticos grupos armados organizados, han asolado regiones enteras del país con sanguinarios enfrentamientos, y la respuesta militarizada del gobierno federal sólo ha provocado mayores atentados en contra de los derechos de las personas. La aparición de los grupos de autodefensa fue únicamente otro ejemplo del privilegio que goza la violencia armada para hacer valer los intereses de todos los grupos en pugna. Según cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la violencia armada en México ha provocado 151,233 personas asesinadas entre diciembre de 2006 y agosto de 2015, y al menos 26,000 personas desaparecidas, miles de mujeres y niñas han sido abusadas sexualmente, entre otros atentados contra los derechos humanos.<sup>13</sup>

San Fernando, Tlatlaya y Ayotzinapa son palabras que resuenan profundo en nuestras mentes pues se trata de casos graves y representativos de una realidad que pocos quieren reconocer, y mucho menos enfrentar. No obstante, la realidad de nuestro país exige la adopción de medidas a través de las cuales se pueda enfrentar la violencia sin violencia, y con ello por fin se pueda restablecer la paz. Así, en la Justicia Transicional es posible encontrar una alternativa viable para México, ya que a través de un modelo adecuado, se puede desarrollar herramientas efectivas para combatir la impunidad, procesar a los máximos responsables, acceder a la verdad de lo ocurrido y reparar las violaciones cometidas.

Si bien, la situación de México no se considera formalmente una guerra – incluso el gobierno ha eliminado la expresión de todo discurso –, resulta evidente la presencia de grupos armados organizados que se enfrentan entre ellos y en contra del Estado Mexicano. Para los más críticos, esta situación revela la existencia de conflicto armado de carácter no internacional en los términos del artículo 3 común de los convenios de Ginebra de 1949, pues los

<sup>11</sup> ONU. *El Estado de derecho y la justicia de transición... cit.*, párr.16.

<sup>12</sup> Josi, Claudia (coord.), *op. cit.*, pág. 5.

<sup>13</sup> ONU, *declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México, 7 de octubre de 2015*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, declaración a medios, 2015, pág. 3

enfrentamientos cumplen con un nivel mínimo de intensidad y los grupos armados no gubernamentales disponen de fuerzas armadas organizadas<sup>14</sup>.

Ante esta situación, y sin perjuicio del proceso democrático que debe seguirse para construir el proceso transicional, se propone para México la adopción de una estrategia holística<sup>15</sup> que incorpore medidas de enjuiciamiento, búsqueda de la verdad y reparación del daño a las víctimas. Dicha estrategia deberá necesariamente reconocer la insuficiencia de cada una de estas medidas por separado y la imperiosa necesidad de interrelacionarlas para que puedan reforzarse mutuamente<sup>16</sup>, de forma que puedan, sólo en conjunto, subsanar adecuadamente las secuelas de los abusos provocados por la violencia. Para ello, a manera de esbozo, se presentan los siguientes elementos básicos:

## 2.1. Justicia

En todo modelo de Justicia Transicional, las iniciativas de justicia son aquellas que se refieren a la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de las graves violaciones a derechos humanos, a través de procesos judiciales que promuevan la disuasión y constituyan una denuncia pública de las conductas inaceptables para la sociedad.<sup>17</sup> Tales iniciativas se encuentran enmarcadas en el deber de los Estados de garantizar el acceso a la justicia de las personas que se encuentren bajo su jurisdicción<sup>18</sup>.

Al respecto, los órganos del sistema Interamericano de protección de los derechos humanos, han sostenido que en casos de graves violaciones cometidas dentro de un contexto de violaciones masivas y sistemáticas, la obligación de investigar no puede desecharse o condicionarse por actos o disposiciones normativas internas de ninguna índole<sup>19</sup>.

Al contrario, deben tomarse todas las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias, para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este tenor, un modelo de Justicia Transicional que establezca la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos humanos, cubre perfectamente la obligación del Estado de

---

<sup>14</sup> CICR, *¿Cuál es la definición de conflicto armado según el derecho internacional Humanitario?* Documento de opinión, Ginebra, Marzo de 2008, pág. 3. TPIY, *The Prosecutor Vs. Dusko Tadic*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, IT-94-1-A, 2 de octubre de 1995, párr. 70; *The Prosecutor Vs. Fatmir Limaj*, Judgment, IT-03-66-T, 30 de noviembre de 2005, párr. 84; Sandoval Ballesteros, Netzaí, “La Competencia de la Corte Penal Internacional para conocer de crímenes de guerra y de lesa humanidad en México”, en *El cotidiano*, Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, No. 172, marzo – abril de 2012, pp. 153-166, pág. 157.

<sup>15</sup> ONU. *El Estado de derecho y la justicia de transición... cit.*, párr. 26.

<sup>16</sup> ONU. *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, Pablo de Greiff, Asamblea General, Resolución A/HRC/21/46, 9 de agosto de 2012, párr. 21, 22.

<sup>17</sup> ONU. *El Estado de derecho y la justicia de transición... cit.*, párr. 39

<sup>18</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C, No. 163, párr. 193

<sup>19</sup> CIDH. *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, 208; Corte IDH. *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012 Serie C No. 250, párr. 190; Corte IDH. *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011 Serie C No. 232, párr. 127.

combatir la violación a tales derechos, por todos los medios legales disponibles<sup>20</sup>. Evitar y combatir la impunidad se vuelve, así, el principal deber del Estado frente a las atrocidades provocadas por la violencia.

Sin embargo, en México, pocos han sido los partícipes de la violencia armada que han tenido que hacer frente a la justicia. Entre los homicidios, sólo el dieciséis por ciento de los casos investigados derivó en una acusación formal, y de estos, sólo uno de cada diez llegó a sentencia condenatoria. Entre las desapariciones forzadas, hasta 2015 únicamente existían 313 investigaciones federales y sólo 13 condenas. Entre los casos de tortura, hasta abril de 2015 existían 1884 investigaciones federales, 12 acusaciones y ocho sentencias condenatorias.<sup>21</sup> Si se considera en su conjunto a la enorme cantidad de víctimas, estas cifras resultan irrisorias, y se vuelve sumamente preocupante el alto grado de impunidad que prevalece en nuestro país.

Tan altos índices de impunidad son el resultado de la ausencia o defecto de instituciones jurídicas que permitan combatirla; pero también es resultado de la falta de voluntad política para crearlas y para iniciar los procesos correspondientes en contra de todos los actores del conflicto, sin distinción. Es cierto que se desde el gobierno se han impulsado avances significativos, como la Reforma al Sistema de Justicia Penal, que permite agilizar los procesos y admite la delación premiada, o como la incorporación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, con sus respectivas consecuencias sobre el procesamiento penal de agentes estatales. Pero a pesar de esto, la impunidad se mantiene a la alza, debido, en parte, a la deficiente formulación de tipos penales como el de tortura o desaparición forzada, y a la negativa del Estado de procesar a sus propios agentes por los abusos que han cometido. A esto se debe sumar la corrupción y el contubernio que sostienen los cárteles de la droga con múltiples autoridades estatales, así como el miedo que infunden los grupos criminales a la totalidad del sistema de justicia.

Ante este panorama desolador, la acción gubernamental debe ser decisiva, en el sentido de construir un mecanismo de justicia que, por una parte, supere las barreras políticas que impiden el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado Mexicano y, por la otra, determine eficientemente la responsabilidad penal de los autores de la violencia.

En este sentido, se propone para México la adopción de una política estratégica de investigación, juzgamiento y sanción que, con base en criterios claros y transparentes, centre los esfuerzos del Estado en procesar penalmente sólo a los máximos responsables de la violencia armada

Lo anterior se explica por lo difícil que es organizar todo el aparato institucional para procesar penalmente a todas las personas que participaron en las violaciones. Si se tiene en cuenta la cifra estimada de víctimas, la complejidad de las estructuras criminales y las jerarquías estatales, es incalculable el número de personas que han participado de alguna manera en tan graves atentados contra la vida, integridad y libertad humanas. Procesar penalmente a cada individuo no sólo provocaría años de desgaste y saturación del sistema de justicia, sino que en muchas

<sup>20</sup> Corte IDH, *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 236 y 237.

<sup>21</sup> Open Society Justice Initiative, *Atrocidades Innegables, Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, Open Society Foundations, New York, 2016, pág. 14, 15.

ocasiones el resultado de los procesos penales particularmente considerados, no dejaría satisfechas las exigencias de justicia y de conocimiento de la verdad por parte de las víctimas y de la sociedad.

Por ende, resulta fundamental que en el marco de la transición, la política de enjuiciamiento se enfoque en aquellas personas que tienen el mayor grado de responsabilidad en las violaciones cometidas durante el periodo de violencia armada, mediante el establecimiento de criterios objetivos de selección<sup>22</sup>. Así, un máximo responsable será aquel que, bajo el concepto de rol esencial, se encuentra en altas posiciones de la cadena de mando, sea integrante del Estado, o bien, de la organización criminal. Esta circunstancia de selección, también incluiría al agente de rango inferior cuyas conductas en la comisión de las atrocidades fueron particularmente graves, notorias o significativas<sup>23</sup>.

Estos criterios deben ser lo suficientemente claros y transparentes, de forma que por sí mismos expliquen los motivos de la distinción en el tratamiento de las conductas que se estiman delictivas<sup>24</sup>. En otras palabras, los criterios de selección de máximos responsables deben dejar claro el por qué ciertas conductas serán objeto de procesamiento penal y por qué otras no. Sólo de esta forma la sociedad mexicana aceptaría que ciertas conductas, pese a constituir ilícitos conforme al derecho interno, no serían procesadas penalmente, mientras que otras, por haber determinado la comisión de graves violaciones a los derechos humanos, ameritarían la aplicación del derecho penal.

A pesar de lo anterior, la necesidad de evitar el surgimiento enormes brechas de impunidad exigiría imponer, a todos aquellos que no fueran seleccionados como máximos responsables, el deber de colaborar con el esclarecimiento de la verdad y, en su caso, con la adecuada reparación de las víctimas.<sup>25</sup>

Con adecuados criterios de selección de máximos responsables, se puede solucionar en México el problema del desgaste y la saturación del sistema de justicia. Sin tantos responsables por procesar, los esfuerzos del Estado podrían centrarse en el juzgamiento de las personas cuyas conductas fueron determinantes en la comisión de las violaciones.

Sin embargo, los procesos penales individuales en contra de los máximos responsables no son suficientes para saldar los déficits de justicia en contextos de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos. No basta con seleccionar a ciertas personas cuyas conductas fueron particularmente graves para luego procesarlas penalmente, una a una, de manera individual. Para responder realmente a las exigencias de las víctimas y de la sociedad, la investigación y el procesamiento penal deben integrarse de forma tal que las conductas individuales de los

---

<sup>22</sup> ONU. *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Iniciativas de Enjuiciamiento*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, HR/PUB/06/0, Nueva York y Ginebra, 2006, pág. 7, 8; Corte Constitucional Colombiana. *Instrumentos Jurídicos... cit.*, Conclusión 9.4

<sup>23</sup> Seils, Paul, *Propuesta de criterios de selección y priorización para la ley de Justicia y Paz en Colombia*, International Center for Transitional Justice, Bogotá, 2012, pág. 6; ICC, *Strategic Plan June 2012 – 2015*, Office of the Prosecutor, Octubre de 2013, párr. 22.

<sup>24</sup> Uprimny Yepes, Rodrigo, et. al., *op. cit.*, pág. 212; ONU. *El Estado de derecho y la justicia de transición... cit.*, párr. 46.

<sup>25</sup> ONU, *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Iniciativas de enjuiciamiento... cit.*, pág. 10

máximos responsables sean consideradas dentro de patrones de macrocriminalidad y macrovictimización.

Es decir, para hacer verdadera justicia a favor de las víctimas, se requiere de investigaciones y procesamientos penales que se concentren en identificar ciertas líneas de conducta criminal, revelando el funcionamiento de las organizaciones que promovieron la violencia, así como el modo de ejecución de sus crímenes y la forma en que estos repercutieron en las víctimas.

En este contexto, la investigación y el procesamiento penal de los máximos responsables requieren necesariamente la construcción de macroprocesos que, con base en criterios de gravedad y representatividad<sup>26</sup>, sustituyan la estrategia de investigación caso por caso que caracteriza al derecho procesal penal<sup>27</sup>. Circunstancias tales como el lugar, el tiempo, la forma de comisión, los sujetos pasivos o grupos sociales afectados, los sujetos activos o la escala e impacto del crimen, permitirían definir qué tan graves y representativos son múltiples hechos que, inscritos dentro de un mismo patrón macrocriminal, repercutieron sobre un número considerable de víctimas. El macroproceso sería construido precisamente con base en esas circunstancias comunes a todos los hechos, de forma que todas las víctimas de la violencia sean representadas por la investigación y posterior procesamiento penal de los máximos responsables.

Una estrategia de esta naturaleza permitiría afrontar de forma efectiva, en el caso mexicano, la enorme cantidad de violaciones a los derechos humanos cometidas en nuestro país durante los últimos 10 años, ya que la apertura de macroprocesos para determinar a los máximos responsables daría rostro a miles de victimarios, tanto públicos como privados, y revelaría las estructuras que permitieron esas violaciones, sus causas, sus beneficiarios y sus consecuencias en la población civil<sup>28</sup>. Asimismo, los macroprocesos permitirían eliminar la sensación de impunidad que persiste cuando las víctimas no se sienten identificadas con la labor gubernamental que pretende combatirla. El objetivo del macroproceso es, precisamente, incluir a todas las víctimas en la estrategia de justicia.

Tomando como ejemplo el caso de San Fernando, la construcción del macroproceso sería el paso previo e indispensable para determinar a los máximos responsables no sólo de la masacre, sino también de otros sucesos similares cometidos en la región noreste del país durante los últimos años, en contra de migrantes latinoamericanos.

En efecto, este caso adquirió notoriedad precisamente porque, la noche del 22 y la madrugada de un 23 de agosto del año 2010, los cuerpos de 72 migrantes fueron encontrados en un ejido cercano a la ciudad de San Fernando, en el Estado de Tamaulipas. La versión oficial atribuyó los hechos a la delincuencia organizada, y pudimos ver a las fuerzas de seguridad e inteligencia desplegar grandes operativos para dar con los responsables. Pese a las buenas intenciones, hasta la fecha no se ha condenado a ninguna persona por los hechos, y lo más graves de todo es que fenómenos similares se han repetido una y otra vez en la región noreste, una de más las grandes zonas de tránsito migratorio. Bastó el transcurso de siete meses tras la masacre de San

<sup>26</sup> Corte Constitucional Colombiana. *Instrumentos Jurídicos... cit.*, parágrafo 8.2.6.

<sup>27</sup> *Ibidem*, parágrafo 8.3.2.

<sup>28</sup> Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 118.

Fernando para que el gobierno federal encontrara en la misma región una suma de 47 fosas clandestinas, que contenían los restos de 196 personas que se encontraban de paso por la entidad<sup>29</sup>. Desde entonces, con cierta regularidad se tiene conocimiento de nuevas ejecuciones o desapariciones en la región, presumiblemente cometidas por las mismas organizaciones criminales.

Como se puede observar, todos estos hechos de violencia tienen algunas circunstancias en común: fueron perpetrados por organizaciones criminales, en contra de migrantes o personas en tránsito, en la región noreste del país. Cuesta creer que se trate de hechos aislados, sin ningún tipo de relación entre ellos, pues la forma en que se han consumado los acontecimientos parece revelar la existencia de una línea de conducta criminal bien definida, es decir, un patrón de macrocriminalidad.

En atención a de esto, no es suficiente iniciar investigaciones penales individuales en contra de los probables responsables de los hechos de violencia. Procesar penalmente a los siete detenidos por la Fiscalía Federal de México en el caso de San Fernando no brindaría mayores elementos para combatir el fenómeno macrocriminal que azota la región noreste, ni proporcionaría herramientas efectivas para evitar que los acontecimientos se volvieran a repetir. El procesamiento individual únicamente tendría el efecto de sustraer de la estructura criminal a un eslabón sustituible, cuando lo que se requiere en un contexto de violaciones masivas y sistemáticas es combatir al fenómeno de la criminalidad en su conjunto.

A causa de lo anterior, la apertura de macroprocesos se convierte no sólo en una herramienta útil, sino necesaria, para responder adecuadamente al fenómeno de las ejecuciones y desapariciones de migrantes en la región de Tamaulipas. Hechas las investigaciones desde esta óptica global, sería por fin posible ejercer acción penal en contra de quienes, desde la estructura criminal, fueron los máximos responsables de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en contra de los migrantes San Fernando y de muchas otras ciudades de la región. Así, no se sustrae únicamente a un eslabón sustituible, sino a todos los pilares de la estructura criminal.

Esta forma de hacer justicia, a través de una estrategia clara de investigación y procesamiento penal, responde a las necesidades de las víctimas en México, pues combate la impunidad vigente en la mayoría de los casos, revela los patrones criminales que provocaron la violencia y permite dismantelar las estructuras que propiciaron las violaciones.

## 2.2. Verdad

Ahora bien, por lo que respecta a *la verdad*, segundo derecho de las víctimas que debe ser garantizado en todo modelo de justicia transicional, cabe recordar que se trata de un derecho autónomo<sup>30</sup> e inalienable a la persona<sup>31</sup>, independiente de otros derechos con los que está

<sup>29</sup> Proyecto Más de 72, “A 5 años de la masacre en San Fernando, las desapariciones siguen en los caminos de Tamaulipas”, *Animal Político*, Sección Seguridad, Ciudad de México, 7 de abril de 2016, consultado por última vez el 25 de junio de 2016.

<sup>30</sup> ONU, *Estudio sobre el derecho a la verdad*, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, E/CN.4/2006/91, pág 204, párrafo 42.

íntimamente relacionado, como lo son el derecho a un recurso efectivo, a la protección judicial, a la vida familiar, a una investigación eficaz, a ser oído por tribunal competente y a obtener una reparación integral. El derecho a la verdad se erige así como un derecho no sólo de las víctimas, sino también de sus familiares y de toda la sociedad, consistente en que todos ellos deben ser informados de lo sucedido<sup>32</sup>. En contextos graves violaciones a derechos humanos, conocer la verdad implica también el derecho a conocer las razones y circunstancias en las que los tan aberrantes delitos llegaron a cometerse, con el fin de evitar que los mismos vuelvan a suceder en un futuro<sup>33</sup>.

Abonando a lo anterior, Corte Interamericana ha sostenido que conocer dónde se encuentran los restos de sus seres queridos constituye una exigencia del derecho a la verdad y una medida de reparación a favor de los familiares de las víctimas.<sup>34</sup> En relación con lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la omisión por parte del Estado de proporcionar a los familiares cercanos información sobre la suerte, paradero, circunstancias de ejecución y el lugar exacto de entierro de las víctimas constituye una forma de trato cruel o inhumano<sup>35</sup>. Tratándose de la desaparición forzada de personas, el derecho a la verdad se manifiesta como un derecho a conocer, también cuál fue el destino de la víctima<sup>36</sup>.

Entendida como derecho, la verdad trae aparejada para el Estado el deber correlativo de adoptar todas las medidas que sean necesarias para hacerlo efectivo, en el marco de las obligación general de garantía prevista en instrumentos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Así, dentro del contexto histórico analizado, uno de los casos que marcaron de manera especial a la sociedad mexicana es el ocurrido en la noche del 26 y madrugada del 27 de septiembre de 2014: Ayotzinapa. Estudiantes de la escuela normal rural, Raúl Isidro Burgos fueron atacados por agentes desconocidos en la ciudad de Iguala, Guerrero, durante su tránsito hacia la ciudad de México. El resultado: Cuatro estudiantes muertos, varios heridos, cuarenta y tres estudiantes desaparecidos.

---

<sup>31</sup> ONU, *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2005/102/Add.1, Nueva York, 08 de febrero de 2005, pág. 7, Principio 2.

<sup>32</sup> Corte IDH, *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C, No. 91, párr. 76, 77; Mac-Gregor Poisot, Eduardo Ferrer, *Voto concurrente en el Caso Rodríguez Vera y otros (desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C, No. 287, párr. 4

<sup>33</sup> CIDH, *Informe N° 25/98. Casos 11.505, 11.532, 11.541, 11.546, 11.549, 11.569, 11.572, 11.573, 11.583, 11.585, 11.595, 11.652, 11.657, 11.675 y 11.705*, Chile, 7 de abril de 1998, párr. 92.

<sup>34</sup> Corte IDH. *Caso Masacres de El Mozote y Lugares aledaños Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de Octubre de 2012. Serie C, No. 252, párr. 331; Corte IDH. *Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C, No. 211, párr. 245.

<sup>35</sup> CIDH, *Derecho a la Verdad en América*, OEA/Ser.L/V/II.152, Doc. 2, 23 de agosto de 2014, párr. 11; ONU, *Estudio sobre el derecho a la verdad... cit.*, pág 204, párrafo 42.

<sup>36</sup> Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C. No. 4, párr. 181.

El Estado mexicano, en noviembre del mismo año, ofreció una “*verdad histórica*” en voz del entonces Procurador General de la República, Jesús Murillo Karam, diciendo que los responsables de la desaparición e incineración de los cuarenta y tres normalistas fueron miembros del grupo delictivo “*Guerreros Unidos*”. Sin embargo, en septiembre de 2015<sup>37</sup> y en abril de 2016 el Grupo de Interdisciplinario de Expertos Independientes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ofreció dos informes con resultados contrarios e inquietantes: los estudiantes desaparecidos no fueron incinerados en el basurero de Cocula, ni se podía negar la participación de agentes de la policía municipal, estatal y federal, ni de algunos miembros del ejército<sup>38</sup>. Desde entonces, en México se habla únicamente de versiones de los hechos, pero de pocas certezas. Sólo las calles mudas de la ciudad de Iguala podrían dar testimonio fiel de una verdad que hoy en día sigue sin ser conocida por las víctimas, ni por sus familiares, ni por el pueblo mexicano.

Flagrantes violaciones a los derechos humanos han permanecido por años en el mismo estado que el caso Ayotzinapa: San Fernando, Tamaulipas, en 2010<sup>39</sup>; Tlatlaya, Estado de México, en 2014<sup>40</sup>; Apatzingán, Michoacán, en 2015<sup>41</sup>. Sin certeza sobre lo ocurrido, sin saber el destino de los desaparecidos, sin saber las razones de las ejecuciones, el derecho a la verdad ha sido constantemente desconocido por las autoridades encargadas de esclarecer los hechos. Por el contrario, han favorecido el desconcierto y la confusión al renegar de la intervención de instituciones más confiables, incluidos organismos internacionales, y al impedir el acceso a la información que tienen en su poder.

Para abrazar la justicia y poder alcanzar la reconciliación, es necesario que el estado Mexicano centre sus esfuerzos en esclarecer los hechos violatorios, tanto por vías judiciales como extrajudiciales, de forma que la verdad de lo sucedido sea conocida por las víctimas, sus familiares, y por todos los miembros de la sociedad que exigen una explicación de los hechos.

De esta manera, se estima que en conjunto con los macroprocesos penales para determinar a los máximos responsables de la violencia, el Estado debe implementar medidas de carácter extrajudicial que promuevan el conocimiento de la verdad, facilitando la recuperación de los testimonios de quienes participaron y padecieron el conflicto, con el objetivo de construir una memoria histórica que englobe a la totalidad de los actores, las causas y los beneficiarios de la violencia. Tales medidas extrajudiciales deben ser coadyuvantes en la investigación de graves violaciones a los derechos humanos que se hayan cometido de manera sistemática y generalizada dentro del territorio mexicano, pero de ninguna manera deben sustituir el tratamiento judicial de los hechos.<sup>42</sup> En otras palabras, las medidas extrajudiciales deben servir al conocimiento de la verdad, y a la vez deben proporcionar información a los órganos de

<sup>37</sup> GIEI, Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, *Informe Ayotzinapa I, Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 6 de septiembre de 2015.

<sup>38</sup> GIEI, Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, *Informe Ayotzinapa II, Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas*, 24 de abril de 2016.

<sup>39</sup> García, Denis A., “Exigen a PGR revisar caso San Fernando”, *El Universal*, Nación, México, 02 de marzo de 2016.

<sup>40</sup> Redacción, “¿Qué pasó realmente en Tlatlaya? Las versiones de la CNDH y la PGR no coinciden” *Animal Político*, Seguridad, México, 7 de noviembre de 2014

<sup>41</sup> CASTELLANOS, Laura, “Fueron los Federales” *Aristegui Noticias*, México, 19 de abril de 2015.

<sup>42</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia... cit.*, párr. 195.

persecución de delitos para el enjuiciamiento de los máximos responsables, coadyuvando así con el combate a la impunidad<sup>43</sup>.

La medida extrajudicial que de conformidad con la experiencia internacional es adecuada para garantizar el derecho a la verdad en los términos señalados, es la que propone el establecimiento de una *Comisión para la verdad y la reconciliación en México*.

La implementación de un modelo de justicia transicional para México que contemple la creación de una Comisión de la Verdad y no la utilización de una institución existente – como lo sería la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por ejemplo –, encuentra su justificación en la realidad misma que se busca cambiar. Actualmente las instituciones mexicanas se tambalean carentes de credibilidad, legitimidad y aceptación<sup>44</sup> frente al pueblo que se encuentra ávido de verdad. Contradicciones entre las versiones ofrecidas por organismos oficiales, falta de conclusiones y resultados, investigaciones inconclusas u omisivas, tergiversaciones de los hechos, *verdades* refutables: Esos han sido los resultados que el Estado ha ofrecido. En cambio, con voluntad política y compromiso social, la *Comisión para la verdad y la reconciliación en México* podría generar un terreno fértil para el alcance de la justicia a través del esclarecimiento de lo sucedido.

Así las cosas, cabe recalcar que el establecimiento de una Comisión de la verdad requiere de esos dos elementos: En primer lugar, **voluntad política** para el cambio de paradigma en el tratamiento al problema de las drogas. Ello, mediante el reconocimiento del fracaso de la *guerra contra el narco*, aceptando las heridas provocadas por la violación sistemática a los derechos humanos y asumiendo la necesidad de reparar los daños que produjo dicha cruzada. Sólo con voluntad política será posible hacer que los agentes gubernamentales reconozcan sus errores y opten por implementar un modelo de justicia transicional que haga frente a la ausencia de verdad.

En segundo lugar, el establecimiento de una Comisión de la Verdad requiere de **compromiso social y de un alto grado de interés por parte de las víctimas**, ya que fueron ellas quienes padecieron las graves violaciones a derechos humanos y es sólo con su participación y aceptación que podrá diseñarse una Comisión que responda a sus legítimas exigencias de verdad. Tal participación podrá verificarse a través de la difusión de información acerca de qué es una Comisión de la verdad y cuáles son sus objetivos, sus límites y los procedimientos que utilizará. Con ello despertará en el ánimo popular el deseo de involucrarse en la implementación de una medida en que serán actores fundamentales, pues con sus testimonios, experiencias y memorias construirán, a través de la Comisión, una verdad que, de otra forma, habría caído en el olvido.

Por otra parte, la eficiencia y eficacia de la Comisión dependerá directamente del *mandato* que se establezca para esta<sup>45</sup>. Ello consiste en delimitar su competencia y atribuciones, así como en señalar directrices de actuación para la evaluación de sus labores, garantizando en todo tiempo

<sup>43</sup> ONU, *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2005/102/Add.1, 08 de febrero de 2005, pág. 6.

<sup>44</sup> ALCÁNTARA, Lilitana, “Falta a la CNDH credibilidad” *El Universal, Nación*, México, viernes 31 de octubre de 2014.

<sup>45</sup> ONU, *Conjunto de principios actualizado... cit.*, pág. 9, Principio 8.

la libertad y autonomía de sus decisiones. Para la determinación del mandato de la Comisión es necesario definir:

- a) **El periodo de funcionamiento**<sup>46</sup>. Se debe establecer el tiempo de labores de la Comisión, puesto que su actividad no puede ser permanente. Es creada en razón de una situación de violencia excepcional y debe avocarse a responder a esa situación concreta. No obstante, el periodo de funcionamiento que en principio se fije debe ser flexible, pues con el desarrollo de la investigación habrá mayores elementos para establecer de forma definitiva la temporalidad de su actuación.
- b) **Forma de establecimiento/creación**<sup>47</sup>. Deberá analizarse si será el ejecutivo o el legislativo, quien determinará la creación de la Comisión para efectos de garantizar su legitimidad.
- c) **Tipos de infracciones investigadas**<sup>48</sup>. Se debe establecer la materia de investigación de forma general, no de forma limitativa<sup>49</sup>, pues de lo contrario se excluirían del trabajo de la Comisión, a priori, cierto tipo de violaciones que podrían merecer su atención.
- d) **Actividades y atribuciones**<sup>50</sup>. La actividad de la Comisión no debe limitarse a la investigación de los hechos que constituyan violaciones graves a derechos humanos, sino que para alcanzar sus objetivos deberá también realizar investigaciones especializadas en ciertas materias; celebrar audiencias públicas; proteger testigos; imponer sanciones a quienes interfieran con su labor; coordinar su trabajo con las Fiscalías locales y federal para la persecución de delitos; apoyar a testigos y víctimas con atención médica y psicológica; establecer medidas de reparación urgente en ciertos casos; citar autoridades para que ofrezcan declaración; archivar datos y pruebas; proteger información confidencial; difundir la información obtenida y la de su agenda de labores; emitir un informe final; elaborar recomendaciones y seguimiento, entre otras.

Un aspecto importante en la creación de la Comisión, será la elección de sus miembros. En este punto se propone que, para garantizar la imparcialidad en sus resoluciones, la Comisión sea conformada de forma plural. Para ello, es indispensable que se tomen en cuenta propuestas tanto del gobierno, como de organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales de derechos humanos, especialistas, asociaciones civiles y miembros de la academia que se especialicen en temas de justicia transicional, protección a víctimas y derechos humanos. De la misma forma en que se tome la decisión de establecer la Comisión, debe consultarse a los miembros de la sociedad con especial atención en los grupos más afectados, cuando llegue el momento de elegir a los miembros de la Comisión. Con ello se garantizará, en gran medida, la aceptación de los resultados que ofrezca el trabajo de la Comisión, su informe y sus recomendaciones. En este sentido, no debemos olvidar que las labores de la Comisión requerirán de una gran cantidad de recursos humanos y financieros. Así, el personal que participe en las actividades realizadas por la Comisión deberá estar necesariamente capacitada, ya sea por especialistas nacionales o con apoyo de la comunidad internacional.

<sup>46</sup> ONU, *Instrumentos del Estado de Derecho para Sociedades que han salido de un Conflicto, Comisiones de la verdad*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, HR/PUB/06/1, Nueva York, Ginebra, 2006, pág. 8.

<sup>47</sup> *Ibidem*, pág. 13.

<sup>48</sup> *Ibidem*, pág. 8.

<sup>49</sup> ONU, *Conjunto de principios actualizado... cit.*, pág. 9, Principio 8.

<sup>50</sup> ONU, *Instrumentos del Estado de Derecho para Sociedades que han salido de un Conflicto, Comisiones de la verdad... cit.*, pág. 10 – 12; ONU, ONU, *Conjunto de principios actualizado... cit.*, pág. 9, Principio 8.

Por otra parte, la conformación de la Comisión, en cuanto a sus integrantes y al personal deberá ser realizada desde una perspectiva de género<sup>51</sup>, tomando en cuenta la realidad en la que se encuentra México. Ello favorecerá las propias labores de la Comisión, por ejemplo, en la celebración de audiencias o en la toma de testimonios de mujeres que han sido víctimas de violaciones graves de derechos humanos.

El informe final, como principal resultado de la implementación de la Comisión, deberá ser emitido con total imparcialidad y fiabilidad respecto al proceso de investigación realizado. Debido a que la Comisión tiene por objeto promover la construcción de una memoria histórica, es indispensable acercarse al informe a la mayor cantidad de personas, con especial atención a los sectores de la población que padecieron la violencia en carne propia. Por ende, el informe debe difundirse por todos los medios de comunicación existentes en todo el país.

Además, siendo México un país multicultural, con una sociedad plural y sumamente diversa, la versión original del informe final deberá contar con versiones resumidas y accesibles para todos los sectores de la población (por ejemplo niños y personas con discapacidad). De igual forma, Tanto en versión original como en versiones resumidas y accesibles, deberá ser traducido a todos los idiomas que se hablan en el territorio mexicano.

Con medidas como ésta, el principal objetivo de la Comisión podrá efectivamente cumplirse: La sociedad en su conjunto, sin distinciones de algún tipo, conocerá la verdad de lo ocurrido a lo largo del país, durante los oscuros años de la *guerra contra el narco*. Sabrá qué sucedió con los normalistas de Ayotínapa, con los migrantes de San Fernando, con los ejecutados en Tlatlaya, con los inocentes de Apatzingán. Con un documento público que integre las distintas aristas del problema, desaparecerán las contradicciones e inconsistencias que hoy subsisten entre las distintas versiones de los mismos hechos.

Por último, es preciso destacar que una de las principales funciones que tendrá la Comisión al rendir su informe final, es la posibilidad de emitir *recomendaciones*<sup>52</sup>. Entonces, la Comisión estará facultada para proponer reformas a las instituciones judiciales, legislativas, ejecutivas, o a las leyes del Estado mexicano; formas de reparación de las víctimas; la creación de instituciones especializadas para la prevención de nuevas violaciones graves a derechos humanos; modalidades de sanción a los máximos responsables; destitución de máximos responsables que sean parte del gobierno mexicano; así como los mecanismos adecuados para aplicar sus propias recomendaciones.

De esta manera, la labor de la Comisión que se propone para México, necesariamente tendrá efectos directos sobre la justicia y la reparación de los daños, ya que todas las medidas del modelo deben ser adoptadas para cumplir en conjunto con los fines de la Justicia Transicional. Al respecto, cabe mencionar que conocer la verdad de lo sucedido, enjuiciar a los responsables de las violaciones y repararlas adecuadamente es una tarea imprescindible, si lo que se desea es lograr la anhelada paz y la reconciliación de todos los mexicanos.

<sup>51</sup> ONU, *Instrumentos del Estado de Derecho para Sociedades que han salido de un Conflicto, Comisiones de la verdad... cit.*, pág. 22.

<sup>52</sup> ONU, *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programa de reparaciones... cit.*, pág. 11; ONU, *Instrumentos del Estado de Derecho para Sociedades que han salido de un Conflicto, Comisiones de la verdad... cit.*, pág. 20.

La implementación de una Comisión de la Verdad en México que alcance todos los objetivos que se plantean será la primera solución para lograr la justicia y con ello el pleno reconocimiento y respeto a los derechos humanos de cada uno de los habitantes del territorio nacional. La historia nos recalca día a día que la omisión y el olvido son decisiones inaceptables, claro ejemplo de ello fue la Ley de Amnistía para Chiapas<sup>53</sup>, situación que desde 1994 a la fecha sigue sin encontrar solución. Ahora, la sociedad exige que frente al contexto de violencia y graves violaciones a derechos humanos, la *guerra contra el narco* y las equivocadas acciones del gobierno no sean beneficiadas con el ejemplo del pasado.

Con el establecimiento y adecuado funcionamiento de la *Comisión para la verdad y la reconciliación en México*, el modelo de justicia transicional propuesto permitirá el reconocimiento de las víctimas, el restablecimiento de la confianza en las instituciones, la reconciliación y fortalecimiento del Estado de Derecho y su tránsito hacia un pleno Estado Constitucional de Derecho.

### 2.3. Reparación

Ahora bien, por lo que respecta a la reparación, cabe recordar que se trata de un derecho que existe a favor de las víctimas de violaciones a derechos humanos y de infracciones al derecho internacional humanitario<sup>54</sup>.

En un modelo de Justicia Transicional, las medidas de reparación ocupan un papel destacado ya que son las únicas que se orientan de forma inmediata y específica a las víctimas<sup>55</sup>. Su finalidad es hacer que las víctimas de la violencia se sientan reconocidas, demostrándoles que las violaciones a sus derechos no son inconsecuentes para nadie<sup>56</sup>. Sin embargo, en el caso mexicano resulta ser sumamente complicado que las medidas adoptadas puedan dar ese reconocimiento a todas las víctimas de la violencia, debido al número, al miedo y, muchas veces, a la ignorancia. Por una parte, cifras no oficiales calculaban que hasta 2012 en México cerca de 12 millones de personas habían sufrido los estragos de la *guerra contra el narco*, considerando afectaciones a nivel individual, familiar o colectivo<sup>57</sup>. Por otra parte, los datos con que se cuentan son escasamente una porción de las cifras reales de victimización, pues muchas veces las familias de ejecutados, torturados o desaparecidos, temen a denunciar los hechos por temor a represalias de los grupos criminales, o incluso del mismo gobierno. Asimismo, es común que en diversas zonas del país, las víctimas de violaciones a sus derechos ignoran que tienen derecho a exigir de las instituciones estatales, una reparación adecuada por las afectaciones sufridas en su vida, libertad o integridad.

<sup>53</sup> Congreso de la Unión, Ley de amnistía, México, 22 de enero de 1994.

<sup>54</sup> ONU, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, aprobados por la Asamblea General en su resolución A/RES/60/147 durante su LX periodo de sesiones, Nueva York, 16 de diciembre de 2005, principio 11; ONU, *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programa de reparaciones...* cit. pág. 5

<sup>55</sup> ONU, *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programa de reparaciones...* cit., pág. 3

<sup>56</sup> De Greiff, Pablo, *op. cit.*, pág. 35.

<sup>57</sup> Olivares Alonso, Emir, "La guerra de Calderón contra el narco, causa del alza en la violencia y homicidios", *La Jornada*, Sección Política, México, 5 de febrero de 2013.

Para superar tales obstáculos, resulta conveniente que el Estado adopte un programa masivo de reparaciones, caracterizado por responder de manera sistemática y global a las violaciones a los derechos humanos<sup>58</sup>, en lugar la respuesta “caso por caso” que se da en los sistemas ordinarios de atención a víctimas. Sin bien esos sistemas son muy valiosos en periodos de normalidad, en un contexto de transición deben ser complementados con programas masivos de reparaciones que, en atención a los patrones generales de victimización, puedan responder a las necesidades de categorías de víctimas. No se trata, pues, de procesar situaciones concretas para otorgar resultados individuales, a partir de la instancia de los afectados. Se trata de proponer mecanismos de reparación a los que las víctimas de violaciones a derechos humanos puedan adscribirse, a partir de la acción pronta<sup>59</sup> y oficiosa del Estado<sup>60</sup>.

El objetivo es adoptar un programa que permita llegar a categorías más amplias de víctimas, en respuesta a la mayor cantidad de violaciones y con una gran diversidad de medidas<sup>61</sup>. Ello, de forma que se muestre a las personas que el Estado tiene interés en respetar su dignidad y en restablecer el sistema de normas esenciales que fue infringido por el régimen de violencia, situación que solo será posible a través de una visión de macrovictimización que reafirme la validez de las normas infringidas<sup>62</sup> y que permita demostrar que los abusos del pasado son intolerables. Sólo así quedará claro que las violaciones sufridas no deben quedar en el olvido.

Por tales motivos, el Estado debe consultar a la sociedad civil y a las víctimas de la violencia al adoptar el programa de reparación, garantizando que el programa sea diseñado teniendo en cuenta a las personas a quienes está dirigido<sup>63</sup>. Dicha participación será relevante en cuanto permite determinar cómo se llegará a todas las víctimas, cuáles serán las violaciones que serán objeto de reparación y cuáles serán los beneficios que se otorgarán a cada una de ellas<sup>64</sup>.

Al respecto, México trató de dar algunos resultados positivos con la promulgación de la Ley General de Víctimas. Dicha Ley fue elaborada en 2012 por los legisladores, en colaboración cercana con las organizaciones del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, y fue la respuesta institucional a los altos índices de victimización provocada por la *guerra contra el narco*. Tras su aprobación, fue aplaudida por múltiples organizaciones de víctimas, activistas y políticos<sup>65</sup>, pues recogía las demandas ciudadanas y planteaba la conjunción de diversas medidas como respuesta adecuada a las violaciones cometidas. No obstante, la amplia participación inicial de las organizaciones de víctimas ha sido opacada por la ineficacia de sus

<sup>58</sup> ONU, *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programa de reparaciones... cit.*, pág. 10

<sup>59</sup> ONU, *Principios y directrices básicos... cit.*, principio 15.

<sup>60</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela... cit.*, párr. 220

<sup>61</sup> ONU, *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programa de reparaciones... cit.*, pág. 15, 19, 22.

<sup>62</sup> *Ibidem*, pág. 7, 10, 26, 27.

<sup>63</sup> CIDH. *Líneas principales para una política integral de reparaciones*. OEA/Ser.L/V/II.131 Doc. 1, 19 de febrero de 2008, párr.2; CIDH, *Las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, recomendación 63; García Sayán, Diego, *Voto Concurrente en el Caso Masacres de El Mozote y Lugares aledaños Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de Octubre de 2012. Serie C, No. 252, párr. 33.

<sup>64</sup> ONU, *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programa de reparaciones... cit.*, pág. 15 – 21.

<sup>65</sup> Turati, Marcela, “Ley General de Víctimas: ¿Bálsamo o Mascarada?”, *Revista Proceso*, Reportaje Especial, México, 9 de mayo de 2012.

procedimientos y por las acres críticas que realizan frecuentemente los familiares de las víctimas, quienes padecen los obstáculos burocráticos en el trámite de sus solicitudes<sup>66</sup>.

Si bien la Ley General de Víctimas adoptó un concepto amplio de reparación, en la práctica ha sido incapaz de hacerlo realidad pues no fue diseñada para hacer frente a violaciones sistemáticas a Derechos Humanos. Debido a ello, el inicio del procedimiento depende de la instancia de los afectados y requiere de un trámite largo y desgastante, cuando, para reparar adecuadamente violaciones de esta naturaleza, requeriría de procedimientos ágiles y de la acción oficiosa de las autoridades correspondientes.

Bastan dos ejemplos para demostrar las deficiencias del sistema vigente: Por una parte, el acceso a indemnizaciones del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral ha sido prácticamente nulo, pues desde la creación del sistema, hasta 2016, menos de 130 personas recibieron la ayuda económica que les correspondía en su calidad de víctimas<sup>67</sup>. Asimismo, otras tantas víctimas de violaciones a sus derechos humanos, como los familiares de los 43 normalistas de Ayotzinapa, un año después de los hechos no habían sido beneficiarios de ninguna medida de reparación porque, pese a existir el sistema, “todavía no lo habían pedido”<sup>68</sup>. En suma, el mecanismo de reparación que hoy existe en México no es suficiente para resolver los problemas de un largo periodo de violencia organizada.

Ante esta situación, es indispensable adoptar un programa de reparación que, reconstruido con amplia participación de la sociedad, supere los defectos del actual sistema de atención a víctimas. En este sentido, debe implementarse un programa que llegue efectivamente a todas las víctimas de la *guerra contra el narco*, respondiendo de manera sistemática a las graves violaciones que éstas sufrieron con base en el concepto de reparación integral<sup>69</sup>, el cual incluye medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición<sup>70</sup>.

Para la Justicia Transicional, la reparación integral de las violaciones cometidas es un elemento esencial, ya que en este contexto permite restablecer las relaciones de confianza entre los miembros de la sociedad y busca evitar la repetición de las violaciones<sup>71</sup>. Pero cabe recordar que a juicio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la reparación integral de una violación a un derecho protegido por la Convención Americana no puede ser reducida sólo al pago de una indemnización<sup>72</sup>. Si bien se acepta que la indemnización es una forma de reparación, y es quizá la principal medida que se puede adoptar en cualquier programa de reparaciones, lo cierto es que debe ir acompañada de otras medidas que no se centren en

<sup>66</sup> Robles Rosa, Leticia, “Ley de Víctimas se ahoga en el fracaso”, *Excelsior*, Sección Nacional, México, 14 de marzo de 2016.

<sup>67</sup> García, Dennis A., “Ley, viacrucis en la justicia de las víctimas: CEAV”, *El Universal*, Sección Sociedad, México, 14 de marzo de 2016; Roldán, Nayeli, “Huérfanos y viudas sin indemnización; Ley de Víctimas obstruye la reparación del daño”, *Animal Político*, Sección Nacional, México, 8 de enero de 2016.

<sup>68</sup> Redacción, “Padres de los 43 no han pedido reparación de daños: Comisión de Atención a Víctimas”, *Animal Político*, Sección Nacional, México, 23 de diciembre de 2015.

<sup>69</sup> Corte IDH. *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C. No. 148, párr. 341, 342.

<sup>70</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela... cit.*, párr. 221; *Caso Blake Vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de enero de 1999, Serie C No 48, párr. 31.

<sup>71</sup> García Sayán, Diego, *Voto Concurrente en el Caso Masacres de El Mozote y Lugares aledaños... cit.*, párr. 32

<sup>72</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela... cit.*, párr. 219

aspectos puramente económicos. Así, la importancia de otorgar una amplia gama de beneficios con el programa de reparaciones radica en la posibilidad de abarcar a una mayor parte del universo de víctimas, permitiendo responder mejor a los diferentes tipos de daños producidos por una violación determinada.

Adicionalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al referirse a las reparaciones en contextos de transición, ha establecido que las reparaciones deben tener una vocación transformadora con efecto correctivo y no solo restitutivo, ya que no sería admisible regresar a las víctimas a la misma situación estructural de violencia y discriminación<sup>73</sup>. Debido a ello es deber del Estado adoptar un programa de reparaciones que se enfoque en los grupos expuestos a mayor riesgo de violaciones a derechos humanos, como lo son las mujeres, los niños y las niñas, los pueblos indígenas, entre otros, para lo cual deben adoptarse medidas diferenciadas en función de las necesidades especiales de cada grupo<sup>74</sup>.

Por tanto, el programa de reparaciones que se adopte en México para hacer frente a los abusos cometidos durante el periodo de violencia, sólo tendrá el efecto deseado cuando sea vinculado adecuadamente con el resto de las medidas del modelo de Justicia Transicional. De lo contrario, la adopción de medidas de reparación podría tener efectos contraproducentes, como traducir al programa en una simple contraprestación a cambio de impunidad (en caso de falta de enjuiciamiento), o en pagos a cambio de ignorar por siempre el paradero de familiares, o bien, a cambio de desconocer las circunstancias en las que se cometieron las violaciones sistemáticas a los derechos humanos. Es así, que la idea de reparación sin justicia ni verdad debe ser erradicada, ya que de lo contrario, parecería únicamente un intento de comprar la aquiescencia de las víctimas<sup>75</sup>.

## 2.4. La Reforma Institucional

La Reforma Institucional, entendida como uno de los componentes fundamentales de todo modelo de Justicia Transicional, ocupa en el caso mexicano un puesto central para restablecer la paz y asegurar la reconciliación. Este componente generalmente descuidado en los modelos de transición tradicionales, comprende todas aquellas medidas que tengan por objeto transformar las estructuras a través de las que se ejerce el poder público, de forma que se logren tres finalidades fundamentales: garantizar la gobernabilidad, impedir la repetición de las violaciones y restablecer la confianza ciudadana en las instituciones oficiales, dotándolas de una legitimidad que antes no tenían.<sup>76</sup>

Este componente favorece entre otras cosas, la modificación de los cuerpos de seguridad del Estado, promueve la investigación de los antecedentes de los servidores públicos, dispone medidas de depuración de personal, y exige mecanismos de rendición de cuentas de los

<sup>73</sup> CIDH. *Verdad, justicia y reparación... cit.*, párr. 462; Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 450.

<sup>74</sup> CIDH, *Las Mujeres frente a la Violencia... cit.*, párr. 1, 236; CIDH, *Lineamientos principales... cit.*, párr. 15

<sup>75</sup> ONU. *Informe del Relator Especial ... cit.*, párr.23

<sup>76</sup> ONU. *El Estado de derecho y la justicia de transición... cit.*, párr. 53, 23; Samper Strouss, Miguel, *Justicia Transicional. Aportes para construir un lenguaje unificado de transición en Colombia*, Ministerio del Interior y de Justicia de la Unión Europea, Bogotá, Mayo de 2011, pág. 13

individuos a las instituciones<sup>77</sup>. En otras palabras, un modelo de Justicia Transicional debe abrir las instituciones gubernamentales al escrutinio público, y debe fomentar la desaparición de las prácticas y la remoción de las personas que, en su seno, dieron origen o consintieron las graves violaciones a derechos humanos.

De esta forma, tal y como se puede apreciar, lo que busca el componente de Reforma es que la sociedad vuelva a ver al Estado como el garante principal de los derechos humanos, por lo que necesariamente se requiere que los procesos de reforma partan de la opinión de la población y de las víctimas<sup>78</sup>, de forma que se conozcan y se combatan efectivamente las causas que, desde la oficialidad, permitieron el surgimiento de la violencia.

En vista de lo anterior, la reforma institucional se torna un componente indispensable de cualquier modelo de justicia transicional que se adopte en México, pues bien es sabido que una de las principales causas de la violencia fue precisamente la colusión de agentes estatales de todos los niveles de gobierno con elementos de los grupos criminales. Desde las policías municipales en gran parte del país, hasta altos funcionarios de los organismos de inteligencia del Estado han sido vinculados con los cárteles de la droga, lo que revela no solo el terrible grado de descomposición de las corporaciones de seguridad en México, sino que también revela la necesidad de transformar todas las instituciones del gobierno para hacer respetar el orden jurídico.

De no hacerse la reforma institucional correspondiente, cualquier intento de esclarecer lo sucedido, de reparar a las víctimas o de juzgar a los responsables no tendría el efecto de evitar la comisión de nuevas violaciones, ya que las corporaciones estatales, aún faltas de transparencia y sumidas en la corrupción, caerían de nueva cuenta en las manos de las organizaciones criminales.

Una Reforma profunda que enfrente las causas de la descomposición institucional es imprescindible para que todos los esfuerzos transicionales cumplan los objetivos propuestos. De lo contrario, el modelo en su totalidad no pasaría de ser mera extravagancia política.

### 3. Conclusión

El presente ensayo ha transitado a lo largo de los momentos más aciagos en la historia mexicana del siglo XXI. Ha dado cuenta de una serie de atrocidades cuyo origen se encuentra en la misma fragilidad de las instituciones gubernamentales. Ha revelado los vicios y los defectos de un sistema de justicia desgastado, y ha abundado en críticas hacia las malas decisiones que, durante los últimos años, han colocado a México en el umbral de la guerra.

Pero no sólo eso. El presente ensayo ha sido también un llamado a la esperanza, al proponer un camino hacia la paz, con base en el respeto a los derechos humanos. Es, pues, una propuesta que privilegia el combate a la violencia no a través de la violencia, sino a través de las herramientas que nos ofrece el derecho para hacer justicia.

<sup>77</sup> Uprimny Yepes, Rodrigo, et. al., *op. cit.*, pág. 99

<sup>78</sup> ONU. *Informe del Relator Especial... cit.*, párr. 54

A manera de esbozo, fueron delineadas esas herramientas que, implementadas adecuadamente, permitirían reconstruir tanto al Estado como a la sociedad mexicana. Cada herramienta responde a un derecho cuya satisfacción es, a la vez, un deber moral, político e histórico, pero sobre todo, jurídico.

Justicia, Verdad y Reparación: son los derechos que asisten a las víctimas de graves violaciones a sus derechos humanos. Su estricto respeto y garantía son el fundamento del éxito de toda iniciativa gubernamental que pretenda superar esta etapa oscura de la vida nacional. La Justicia Transicional es el instrumento a través del cual es posible conjugar tales derechos con la necesidad de paz.

Perdonar y olvidar las atrocidades son los dos primeros pasos hacia la repetición de las violaciones cometidas. Por ende, el modelo propuesto busca dar satisfacción, en la mayor medida de lo posible, a los derechos de las víctimas, que a su vez se convierten en los derechos de una sociedad herida por la violencia. Una sociedad que clama un alto al fuego, que pide a gritos el fin de la excepción, del sitio no declarado, y el retorno de la normalidad.

Es por todo lo anterior que se propone un modelo de Justicia Transicional para México. Actualmente aparece como la vía adecuada para superar la violencia, conservar nuestras libertades y recuperar las que hemos perdido. Es preciso apostar por una alternativa que fortalezca a las personas y sus derechos, no al Estado ni a su poder represivo; dotarlo de más poder sólo podría acrecentar la violencia. Retomando las palabras del Dr. Pedro Salazar,

“Si nuestro objetivo es alcanzar un modelo de seguridad basado en la inclusión y orientado a la cohesión social en clave democrática, entonces el estado de sitio se presenta como una estrategia netamente equivocada. La ruta de escape para sortear las emergencias criminales no está en la suspensión – de iure o de facto – de los derechos sino, por el contrario, reside en las acciones que apuntalan sus garantías permanentes.”<sup>79</sup>

## Bibliografía

### 1. Libros y artículos de revistas

De Greiff, Pablo, *Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la Justicia Transicional*, Anuario de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2011, disponible en <http://bit.ly/291gVv1>, pág. 17 – 39

Josi, Claudia (coord.), *Justicia Transicional en América Latina, Primer Informe del grupo de trabajo “Justicia Transicional”*, Sociedad Latinoamericana para el Derecho Internacional, 2010, disponible en <http://bit.ly/2927huS>

Open Society Justice Initiative, *Atrocidades Innegables, Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, Open Society Foundations, New York, 2016, pág. 14, 15.

Salazar Ugarte, Pedro, *Crítica de la mano dura. Cómo enfrentar la violencia y preservar nuestras libertades*, Editorial Océano, México, 2012

---

<sup>79</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, pág. 162

Samper Strouss, Miguel, *Justicia Transicional. Aportes para construir un lenguaje unificado de transición en Colombia*, Ministerio del Interior y de Justicia de la Unión Europea, Bogotá, Mayo de 2011

Sandoval Ballesteros, Netzaí, “La Competencia de la Corte Penal Internacional para conocer de crímenes de guerra y de lesa humanidad en México, en *El cotidiano*, Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, No. 172, marzo – abril de 2012, pp. 153-166

Seils, Paul, *Propuesta de criterios de selección y priorización para la ley de Justicia y Paz en Colombia*, International Center for Transitional Justice, Bogotá, 2012

Sersale di Cerisano, Federico, *Justicia transicional en las Américas. El impacto del Sistema Interamericano*, Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, No. 57, 2013, disponible en <http://bit.ly/292ukov>, págs. 115-136.

Uprimny Yepes, Rodrigo, et. al., *Justicia para la paz: Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, 2014

Van Zyl, Paul, “Promoviendo la Justicia Transicional en Sociedades Post-conflicto”, en Romero, Mauricio (org.), *Verdad, memoria y reconstrucción: estudios de caso y análisis comparado*, International Center for Transitional Justice, Bogotá, 2008.

## 2. Informes de organizaciones internacionales

CICR, *¿Cuál es la definición de conflicto armado según el derecho internacional Humanitario?* Documento de opinión, Ginebra, Marzo de 2008.

CIDH. *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013.

CIDH, *Informe N° 25/98. Casos 11.505, 11.532, 11.541, 11.546, 11.549, 11.569, 11.572, 11.573, 11.583, 11.585, 11.595, 11.652, 11.657, 11.675 y 11.705*, Chile, 7 de abril de 1998.

CIDH, *Derecho a la Verdad en América*, OEA/Ser.L/V/II.152, Doc. 2, 23 de agosto de 2014.

CIDH. *Lineamientos principales para una política integral de reparaciones*. OEA/Ser.L/V/II.131 Doc. 1, 19 de febrero de 2008.

CIDH, *Las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006.

GIEI, Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, *Informe Ayotzinapa I, Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 6 de septiembre de 2015, disponible en <http://bit.ly/1iLSsOQ>

GIEI, Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, *Informe Ayotzinapa II, Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas*, 24 de abril de 2016, disponible en <http://bit.ly/23Wk21O>

ICC, *Strategic Plan June 2012 – 2015*, Office of the Prosecutor, Octubre de 2013.

ONU. *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, Secretaría General, Resolución S/2004/616, 3 de agosto de 2004.

ONU, *Justicia Transicional y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, HR/PUB/13/5, Nueva York y Ginebra, 2014

ONU. *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, Pablo de Greiff, Asamblea General, Resolución A/HRC/21/46, 9 de agosto de 2012.

ONU, *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programa de reparaciones*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, HR/PUB/08/1, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2008.

ONU. *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Iniciativas de Enjuiciamiento*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, HR/PUB/06/0, Nueva York y Ginebra, 2006.

ONU, *Instrumentos del Estado de Derecho para Sociedades que han salido de un Conflicto, Comisiones de la verdad*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, HR/PUB/06/1, Nueva York, Ginebra, 2006.

ONU, *declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México, 7 de octubre de 2015*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, declaración a medios, 2015.

ONU, *Estudio sobre el derecho a la verdad*, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, E/CN.4/2006/91.

ONU, *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2005/102/Add.1, 08 de febrero de 2005.

ONU, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, aprobados por la Asamblea General en su resolución A/RES/60/147 durante su LX periodo de sesiones, Nueva York, 16 de diciembre de 2005.

### 3. Casos

Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C. No. 4.

Corte IDH. *Caso Masacres de El Mozote y Lugares aledaños Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de Octubre de 2012. Serie C, No. 252.

Corte IDH. *Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C, No. 211.

Corte IDH, *Caso Bámaca Velasquez Vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C, No. 91.

Mac-Gregor Poisot, Eduardo Ferrer, *Voto concurrente en el Caso Rodríguez Vera y otros (desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C, No. 287.

García Sayán, Diego, *Voto Concurrente en el Caso Masacres de El Mozote y Lugares aledaños Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de Octubre de 2012. Serie C, No. 252.

Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213.

Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C, No. 163.

Corte IDH. *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012 Serie C No. 250.

Corte IDH. *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011 Serie C No. 232.

Corte IDH, *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134.

Corte IDH. *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C. No. 148.

Corte IDH. *Caso Blake Vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de enero de 1999, Serie C No 48.

Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

TPIY, The Prosecutor Vs. Dusko Tadic, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, IT-94-1-A, 2 de octubre de 1995.

TPIY, The Prosecutor Vs. Fatmir Limaj, Judgment, IT-03-66-T, 30 de noviembre de 2005.

Corte Constitucional Colombiana. *Instrumentos Jurídicos de Justicia Transicional*. Sentencia C-579/13 de 2013, Magistrado Presidente Jorge Iván Palacio Palacio.

#### 4. Notas periodísticas

Sandoval Ballesteros, Netzaí, “México en guerra”, *Proceso*, México, 2 de febrero 2012, consultado por última vez el 28 de junio de 2016, disponible en <http://bit.ly/29d6CGA>

Proyecto Más de 72, “A 5 años de la masacre en San Fernando, las desapariciones siguen en los caminos de Tamaulipas”, *Animal Político*, Sección Seguridad, México, 7 de abril de 2016, consultado por última vez el 25 de junio de 2016, disponible en <http://bit.ly/1RRSj7x>

García, Denis A., “Exigen a PGR revisar caso San Fernando”, *El Universal*, Nación, México, 02 de marzo de 2016, consultado por última vez el 23 de junio de 2016, disponible en <http://eluni.mx/290THuM>

Redacción, “¿Qué pasó realmente en Tlatlaya? Las versiones de la CNDH y la PGR no coinciden” *Animal Político*, Seguridad, México, 7 de noviembre de 2014, consultado por última vez el 23 de junio de 2016, disponible en <http://bit.ly/1Gxs2rV>

CASTELLANOS, Laura, “Fueron los Federales” *Aristegui Noticias*, México, 19 de abril de 2015, consultado por última vez el 23 de junio de 2016, disponible en <http://bit.ly/1yHOGgw>

ALCÁNTARA, Liliana, “Falta a la CNDH credibilidad” *El Universal*, Nación, México, viernes 31 de octubre de 2014, consultado por última vez el 23 de junio de 2016, <http://eluni.mx/28X69p5>

Olivares Alonso, Emir, “La guerra de Calderón contra el narco, causa del alza en la violencia y homicidios”, *La Jornada*, Sección Política, México, 5 de febrero de 2013, consultado por última vez el 28 de junio de 2016, disponible en <http://bit.ly/1danGMV>

Turati, Marcela, “Ley General de Víctimas: ¿Bálsamo o Mascarada?”, *Revista Proceso*, Reportaje Especial, México, 9 de mayo de 2012, consultado por última vez el 27 de junio de 2016, disponible en <http://bit.ly/28YzB2W>

Robles Rosa, Leticia, “Ley de Víctimas se ahoga en el fracaso”, *Excélsior*, México, Sección Nacional, 14 de marzo de 2016, consultado por última vez el 27 de junio de 2016, disponible en <http://bit.ly/1O9xFQy>

García, Dennis A., “Ley, viacrucis en la justicia de las víctimas: CEAV”, *El Universal*, Sección Sociedad, México, 14 de marzo de 2016, consultado por última vez el 28 de junio de 2016, disponible en <http://eluni.mx/1QSK9i5>

Roldán, Nayeli, “Huérfanos y viudas sin indemnización; Ley de Víctimas obstruye la reparación del daño”, *Animal Político*, Sección Nacional, México, 8 de enero de 2016, consultado por última vez el 27 de junio de 2016, disponible en <http://bit.ly/1Miiyl2>

Redacción, “Padres de los 43 no han pedido reparación de daños: Comisión de Atención a Víctimas”, *Animal Político*, Sección Nacional, México, 23 de diciembre de 2015, consultado por última vez el 27 de junio de 2016, disponible en <http://bit.ly/1J6A8Mr>

