

ARTICLE

El pasado autoritario de la justicia transicional mexicana

Javier Treviño-Rangel 

Centro de Investigación y Estudios Literarios de Aguascalientes, Universidad de las Artes,
Aguascalientes, México

Email: javier.trevino@universidaddelasartes.edu.mx

(Received 24 April 2020; revised 13 July 2021; accepted 6 April 2022; first published online 04 October 2022)

Resumen

El tema de la justicia transicional mexicana, materializado a través de una Fiscalía Especial que funcionó entre 2001 y 2006, sigue siendo ignorado en la academia. La mayoría de los estudios existentes supone que la Fiscalía Especial fue creada para generar resultados que contribuirían a la consolidación de la democracia mexicana: particularmente, verdad y justicia. También señalan que esta institución fracasó, porque no obtuvo verdad ni justicia. No coinciden, sin embargo, sobre las razones detrás de dicho fracaso: falta de voluntad política, ausencia de personal capacitado, elaboración de estrategias jurídicas torpes. Este artículo se aleja de estas interpretaciones y rastrea la genealogía de la Fiscalía Especial. Para hacerlo, analiza críticamente el papel crucial que desempeñó en la justicia transicional la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), institución que hasta ahora ha sido ignorada en los estudios sobre el tema. El argumento que enmarca esta investigación es que, en México, la justicia transicional fue diseñada por la CNDH de tal manera que contribuyó a perpetuar la injusticia. Este artículo busca mostrar que no es que la Fiscalía Especial haya fracasado en la marcha, sino que desde su origen fue pensada para otorgar un indulto a los perpetradores de crímenes.

Palabras clave: derechos humanos; México; justicia transicional; régimen autoritario; democracia

Abstract

The issue of transitional justice in Mexico, through the Special Prosecutor's Office that functioned between 2001 and 2006, continues to be ignored in academia. Most existing studies assume that the Special Prosecutor's Office was created to generate results to contribute to the consolidation of Mexican democracy, in particular truth and justice. They also point out that this institution failed because it did not achieve truth or justice. They do not agree, however, on the reasons for this failure, such as lack of political will, lack of trained personnel, and clumsy legal strategies. This article moves away from these interpretations and traces the genealogy of the Special Prosecutor's Office. It critically analyzes the crucial role played in transitional justice by the National Human Rights Commission (CNDH), an institution that has so far been ignored in studies on the subject. The argument framing this research is that, in Mexico, transitional justice was designed by the CNDH in such a way that it contributed to the perpetuation of injustice. This article seeks to show that it is not that the Special Prosecutor's Office has failed on the ground, but that from its inception was designed to generate impunity.

Keywords: human rights; Mexico; transitional justice; authoritarian rule; democracy

México alcanzó formalmente la democracia en 2000. Ese año, el triunfo electoral de Vicente Fox, candidato presidencial del Partido Acción Nacional (PAN), puso fin a setenta años de régimen autoritario que encabezó el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El gobierno del presidente Fox (2000–2006) se entendió como la transformación de un régimen, no solo como el cambio de un partido en el poder. En ese contexto, en que se transitaba de un régimen a otro, emergió la justicia transicional, la idea de que graves violaciones a derechos humanos perpetradas durante la era del PRI —la desaparición forzada de disidentes, por ejemplo— serían investigadas por la nueva administración (Bickford 2005, 537). El régimen democrático, se dijo, terminaría con un prolongado periodo de impunidad (Acosta y Ennelin 2006).

En 2001, el gobierno de Fox materializó la justicia transicional a través de una Fiscalía Especial para “la Atención de Hechos Probablemente Constitutivos de Delitos Federales Cometidos Directa o Indirectamente por Servidores Públicos en Contra de Personas Vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado” (en adelante, la Fiscalía Especial o Fiscalía).¹ Esta institución del Ministerio Público, cuya tarea era la investigación y persecución de delitos ante tribunales, fue concomitante con el gobierno de Fox: funcionó entre 2001 y 2007. Al cierre de sus oficinas, sin embargo, “los procesos iniciados por la Fiscalía” no condujeron “a condena alguna” (Human Rights Watch [HRW] 2006, 6).

Los estudios sobre justicia transicional en México son aun marginales (Acosta y Ennelin 2006; Aguayo y Treviño Rangel 2006; Argüello 2018; Bickford 2005; Doyle 2003; Dutrénit y Argüello 2011; Ramírez 2018; Rangel y Sánchez 2015; Sánchez 2015). La mayoría coincide en dos ideas: que la Fiscalía Especial fue creada para generar resultados —verdad y justicia— que contribuirían a consolidar la democracia; y que esta institución fracasó porque no cumplió con las expectativas que se tenían sobre ella, ningún responsable de cometer serias violaciones a derechos humanos terminó en la cárcel; y no se reconoció oficialmente la verdad de lo ocurrido. Sin embargo, no hay consenso entre los autores sobre las razones de dicho fracaso: falta de voluntad política del presidente, ausencia de recursos económicos o de personal capacitado, elaboración de estrategias jurídicas torpes.

Estos análisis sobre México —los que argumentan que la Fiscalía fracasó porque no obtuvo resultados— se inspiran en la literatura dominante sobre justicia transicional que se ha popularizado en los últimos treinta años. Según esta literatura, los mecanismos de justicia transicional que se implementan en distintas sociedades traen consigo beneficios —paz, verdad, justicia, reconciliación— que contribuyen al avance de la democracia liberal (Borneman 1997; De Greiff 2020; Hayner 2002; Mendez 1997; Minow 2000; Orentlicher 1991; Roht-Arriaza 1990).

Este artículo se aleja de estas interpretaciones. El argumento que enmarca esta investigación es que, en México, actores del viejo régimen y del nuevo gobierno democrático diseñaron una justicia transicional que generó impunidad. Busca mostrar que no es que la Fiscalía haya fracasado en la marcha, sino que desde su origen estaba pensada para otorgar un indulto *de facto* a perpetradores de abusos. Conceptualmente, el caso mexicano es un ejemplo de lo que Loyle y Davenport (2016, 126) llaman “injusticia transicional”, o lo que Leclercq (2017, 525) denomina “injusticia a través de la justicia transicional”. Para estos autores, en algunas sociedades se implementan intencionalmente mecanismos de justicia transicional que, en vez de generar justicia, la niegan o subvierten.

Para explorar este argumento, este artículo traza la genealogía de la Fiscalía. No se toma aquí como punto de partida el establecimiento de la Fiscalía en 2001, sino que se estudian críticamente los antecedentes de su creación, los factores que hicieron posible su existencia. Es decir, este artículo rastrea los orígenes de la Fiscalía Especial y analiza cómo

¹ Acuerdo A/01/02, del Procurador General de la República por el que se designa al Fiscal Especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado.

estos condicionaron sus resultados años después. En particular, el artículo escudriña el papel crucial que desempeñó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) —la institución gubernamental más importante en términos de derechos humanos en México— en el diseño de la Fiscalía. Pocos saben o recuerdan que la justicia transicional en México debió su existencia a la CNDH: poderosa institución del régimen del PRI, que hasta ahora ha sido ignorada en los estudios sobre el tema. Así, aquí se analiza cómo, irónicamente, la justicia transicional no se originó enteramente en la nueva democracia, sino en la era autoritaria. Esto importa porque supone que el régimen autoritario intervino en la justicia transicional para neutralizar sus resultados.

Este artículo debe entenderse como un análisis sociológico y crítico de la justicia transicional mexicana. Conceptual y empíricamente, se aparta de análisis existentes sobre México. También difiere teóricamente de la literatura académica dominante sobre justicia transicional que ve en esta una política pública que necesariamente trae consigo múltiples beneficios para el avance de la democracia liberal. En cambio, este artículo busca contribuir a estudios críticos de la justicia transicional, que han demostrado que esta, en distintas sociedades, ha ayudado a perpetuar injusticias (Arthur 2009; Collins 2017; Leclercq 2017; Loyle y Davenport 2016; Moon 2008; Sripokangkul 2019; Treviño Rangel 2014; Wilson 2001). Es decir, esta investigación no asume que la justicia transicional es necesariamente una política pública deseable, que conduce a resultados moralmente aceptables y ambicionados por víctimas de abusos. Aquí se explora a la justicia transicional como una serie de arreglos políticos que benefició al régimen autoritario y al gobierno de Fox. Al hacerlo, este artículo ofrece una interpretación del porqué Fox se aventuró a implementar un proceso de investigaciones penales que ponía en riesgo la estabilidad de su gobierno; y por qué la elite autoritaria, que aún conservaba abundante poder, aceptó que esto ocurriera, pese a que ello suponía que sus miembros corrían el riesgo de terminar en la cárcel.

Consideraciones metodológicas

El artículo está basado en trabajo documental: en investigación de archivos oficiales, en particular documentos de la CNDH que han sido ignorados en estudios previos, por ejemplo, la Recomendación 026/2001 que dio origen a la Fiscalía. También utiliza el archivo personal de Adolfo Aguilar Zinser, miembro del gabinete de Fox, y uno de los responsables de echar a andar el proceso de justicia transicional. Este archivo contiene las minutas de reuniones y estudios realizados por el gobierno de Fox para llevar a cabo la justicia transicional. Asimismo, se analizan notas periodísticas y reportes de organizaciones de derechos humanos, publicados principalmente en el periodo de 2000 a 2006. Los documentos aquí citados se encuentran en línea. El archivo de Aguilar Zinser puede consultarse en la biblioteca Daniel Cosío Villegas de El Colegio de México.

El análisis de archivos es ideal en estudios como este, porque permite conocer cómo se pensó y habló sobre justicia transicional en ese momento, cómo se le construyó a través de documentos oficiales que eventualmente condujeron a materializar una fiscalía especializada. Los reportes de organizaciones de derechos humanos y artículos periodísticos ofrecen información de contexto. En particular, este análisis documental permite examinar la importancia del discurso de los derechos humanos en este proceso. Irónicamente, el lenguaje de derechos humanos fue el vehículo que facilitó a actores del régimen autoritario y del nuevo gobierno democrático establecer y gobernar una justicia transicional peculiar que condujo a la impunidad.

Autoritarismo en México

La victoria electoral de Fox en 2000 puso fin a setenta años del régimen del PRI. En ese contexto, la justicia transicional adquirió relevancia, porque durante la campaña electoral

Fox prometió castigar graves violaciones a derechos humanos cometidas durante la era autoritaria (Acosta y Ennelin 2006, 97; Bickford 2005, 537).

Entre 1929 y 2000, el régimen del PRI utilizó la negociación política con la cooptación, intimidación, represión y censura para controlar partidos políticos opositores, disidentes, periodistas críticos y grupos subversivos (Ortega 2008). Aguayo (1998, 27) llamó a esto “el estilo mexicano de usar la violencia”. La represión estatal incluía detenciones arbitrarias, tortura, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas.

Las estrategias para neutralizar amenazas al régimen autoritario tenían dos características: eran implementadas de manera rutinaria; y dependían de un sofisticado aparato de seguridad estatal, la Dirección Federal de Seguridad, la Dirección de Investigación, la Procuraduría General de la República, el Cuerpo de Granaderos, la Policía Judicial y la Policía Preventiva en la ciudad de México, así como grupos paramilitares y guardias rurales (Aguayo 1998). Si bien México tuvo un gobierno civil desde 1929, el ejército participó activamente en la represión de disidentes (Rath 2013).

El caso más conocido de represión estatal es el de la matanza de estudiantes en 1968. Entre julio y octubre de ese año, protestas estudiantiles tuvieron lugar en la Ciudad de México. La policía interrumpió violentamente estas expresiones de descontento. También participó el ejército. Para el mes de septiembre había más de seiscientos estudiantes detenidos y quince personas muertas (Ortega 2008, 170). El 2 de octubre, policías y militares reprimieron la manifestación de estudiantes convocada en Tlatelolco, en la Ciudad de México: dispararon indiscriminadamente contra los asistentes.

Este evento no fue excepcional. Por ejemplo, en 1946 la Unión Cívica Leonesa, agrupación política de oposición formada principalmente por comerciantes en el estado de Guanajuato, protestó por el fraude en las elecciones para elegir presidente municipal (Ortega 2008, 161). En respuesta, el gobierno local intimidó a los descontentos con grupos de agraristas armados y la policía. El gobierno federal envió al ejército, que disparó contra los manifestantes en la plaza central de la ciudad. Loaeza (2013) describe así el incidente: “La persecución de quienes lograron salir de la plaza siguió por algunas calles aledañas, pero los soldados los alcanzaron en jeeps para rematarlos. La Cruz Roja, que había intervenido para recoger a los heridos, se retiró después de que uno de sus camilleros cayó muerto [...] Un comunicado de la Secretaría de Defensa Nacional [...] afirmaba que el resultado [...] había sido 22 muertos y 70 heridos”.

Como ocurrió en dictaduras militares en América Latina, el régimen autoritario empleó vuelos de la muerte para desaparecer disidentes políticos. Personas descontentas con el régimen eran detenidas ilegalmente en instalaciones militares, donde eran ejecutadas. Después, sus cuerpos eran trasladados en aviones especiales y arrojados al mar (Aviña 2016). Un último ejemplo es el de la represión de simpatizantes del movimiento zapatista en 1994. Solo ese año, según el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), como resultado de las agresiones militares del gobierno federal, cuarenta y seis de sus miembros murieron o fueron víctimas de desaparición forzada (EZLN 2004).

Estos ejemplos sirven bien para ilustrar cómo el régimen autoritario neutralizaba la disidencia política. Algunos de estos episodios son ampliamente conocidos, pero no por ello son excepcionales. Como advierte Doyle (2006), “la utilización de secuestros, torturas y asesinatos para atacar a los opositores del régimen no era atribuible a unidades militares u oficiales renegados en forma aislada. Fue una práctica oficial”. De lo contrario, no podría entenderse por qué en el primer gobierno formalmente democrático emergiera públicamente la exigencia de instaurar un proceso de justicia transicional para ajustar cuentas con el pasado.

Visiones sobre justicia transicional en México

La justicia transicional, como concepto, se acuñó en los noventa para describir procesos de transición política en los que un nuevo régimen enfrenta atrocidades perpetradas durante

el sistema que le precedió. Una primera ola de estudios académicos sobre este tema reflejó las narrativas legales que, en ese momento, eran impulsadas para enfrentar el pasado: la justicia restaurativa o retributiva. Para la justicia retributiva, los perpetradores de violaciones a derechos humanos deben ser castigados con base en el derecho penal (Mendez 1997). La justicia restaurativa, en cambio, se enfoca en las víctimas y da prioridad a la búsqueda de verdad (Hayner 2002). La justicia retributiva dio pie a tribunales *ad hoc* y fiscalías; la justicia restaurativa condujo a las comisiones de verdad.

Desde entonces, la justicia transicional ha adquirido mayor relevancia. Hoy existe consenso entre activistas y expertos en que la justicia transicional es una política pública necesaria y deseable.² Sin embargo, a diferencia de hace treinta años, la justicia transicional no se limita a procesos de transición política. Ahora, el término se usa para definir políticas públicas que se establecen en contextos que, aunque no pasan un momento de transformación política, fueron o son violentos; y en los que ocurrieron —o continúan ocurriendo— serios abusos. En países como Canadá o Australia se pide perdón por abusos cometidos en contra de comunidades originarias hace trescientos años; en Colombia se establecen mecanismos para “hacer algo” con las víctimas de actos violentos de guerrillas o militares (García-Godos y Lid 2010). También, como señala críticamente Collins (2017), se espera que la justicia transicional sea holística: que incluya justicia, verdad, y reparaciones al mismo tiempo.

Un análisis extenso de la literatura está más allá de los objetivos de este artículo. Lo importante es resaltar que gran parte de los fundamentos normativos que todavía hoy dan sustento a la justicia transicional fueron ideados en los noventa (Borneman 1997; Orentlicher 1991, 2551; Roht-Arriaza 1990) —fundamentos que hasta hoy siguen inspirando la literatura sobre el tema (De Greiff 2020). Por ello, aun hoy, la literatura dominante advierte que la justicia transicional es deseable porque su materialización trae consigo beneficios que contribuyen al avance de la democracia liberal: paz, reconciliación, justicia y verdad.

La mayoría de los estudios académicos sobre el caso mexicano comparten estas creencias: suponen que la justicia transicional debe traer cierta utilidad para la democracia (Acosta y Ennelin 2006; Argüello 2018; Bickford 2005; Dutrénit y Argüello 2011; Ramírez 2018; Rangel y Sánchez 2015; Sánchez 2015). Acosta y Ennelin (2006, 95) resumieron así este razonamiento: “si México quería consolidar las ganancias obtenidas en su incipiente democracia electoral, debía avanzar de manera decisiva para aclarar un pasado turbio de violencia auspiciada por el Estado”. La Fiscalía Especial, se dijo, contribuiría a consolidar las habilidades de los encargados del aparato de justicia del país y generaría confianza en el sistema de justicia y el Estado de derecho (Bickford 2005).

Sin embargo, al cierre de la Fiscalía Especial en 2007, los supuestos beneficios que vienen con la justicia transicional no fueron alcanzados (HRW 2006, 68). En los seis años que estuvo en funcionamiento, ninguno de los procesos iniciados por la Fiscalía concluyó en condenas para los perpetradores de abusos y la verdad de lo ocurrido no se reconoció oficialmente. Es por ello que la mayoría de los estudios existentes sobre México coincide en que la justicia transicional falló. No hay, sin embargo, coincidencia en las razones del fracaso. A continuación, enlisto las razones por las que, según los expertos sobre el caso mexicano, la Fiscalía no logró sus objetivos.

El ejército

Para algunos autores, la Fiscalía falló porque las fuerzas armadas buscaron perpetuar la impunidad de la que gozaban (Acosta y Ennelin 2006, 102). “Los grandes jefes militares, cerraron filas” para evitar que el ejército rindiera cuentas (Sánchez 2015, 202).

² ICTJ (International Center for Transitional Justice), <https://www.ictj.org/>.

Las organizaciones sociales

Para algunos, estas organizaciones fueron ignoradas por la Fiscalía, por lo que su trabajo careció de apoyo social y legitimidad (Rangel y Sánchez 2015, 274). Para otros, el problema estaba en las organizaciones, que estaban divididas: no pudieron empujar una agenda común (Acosta y Ennelin 2006, 113). El escepticismo de algunos activistas de derechos humanos “sólo hizo que los esfuerzos de la Fiscalía tuvieran menos posibilidades de tener éxito” (Bickford 2005, 547). Finalmente, hay quienes afirman que la mayoría de los activistas de derechos humanos eran jóvenes que nunca sufrieron represión del Estado, por lo que no tenían interés en empujar la agenda de justicia transicional (Acosta y Ennelin 2006, 113; Bickford 2005, 552).

Recursos humanos

Se dijo que el número de agentes del ministerio público era reducido (Bickford 2005, 544). También que hubo cambios “turbulentos” del personal adscrito a la Fiscalía (Acosta y Ennelin 2006, 106). Finalmente, que los investigadores de la Fiscalía se concentraban físicamente en la ciudad de México, pese a que los abusos se cometieron en otros lugares del país, como en el estado de Guerrero (Acosta y Ennelin 2006, 103; Rangel y Sánchez 2015, 275).

Falta de voluntad política

Con frecuencia, se afirma que la razón detrás de la incompetencia de la Fiscalía está en la “falta de voluntad política” del gobierno de Fox (Sánchez, 2015, 202). Según esta explicación, ni los jueces ni el presidente dieron “apoyo político” al fiscal especial (Acosta y Ennelin 2006, 107; Bickford 2005, 547).

El fiscal especial

Hay explicaciones de tipo psicológico. Para Aguayo (2010, 152) “la clave para fracasar está en el perfil del fiscal”: “un abogado sin experiencia, el carácter o la presencia política que se requieren para una tarea monumental”. El fiscal, se afirma, no era conocido ni tenía un perfil de “compromiso” con la justicia (Argüello 2018, 270).

Problemas obvios

Se advierten también contratiempos de la Fiscalía que eran predecibles. Por ejemplo, que las estrategias jurídicas de la Fiscalía se empantanaron en un sistema de impartición de justicia “corrupto e incompetente” que no había sido transformado durante la transición política (Acosta y Ennelin 2006, 107). O bien que “los 34 fiscales [de la Fiscalía Especial] fueron los propios ministerios públicos que forman parte ya del viciado y corrupto sistema de justicia mexicano” (Rangel y Sánchez 2015, 275).

Recursos económicos

Organizaciones de la sociedad civil señalaron que la Fiscalía fracasó por falta de recursos económicos: un presupuesto limitado (HRW 2003). Sin embargo, la Fiscalía recibió al menos veintitrés millones de dólares entre 2001 y 2006. No es un presupuesto menor si se compara con los recursos de otros ejercicios de justicia transicional en América Latina. La Comisión de la Verdad en Haití y Chile gastaron un millón, la de El Salvador 2.5 millones, las de Perú y Guatemala cerca de diez millones (Hayner 2006).

En suma, los análisis existentes sobre México parecen convencidos de las supuestas bondades de la justicia transicional y argumentan que esta fracasó en el país, entre otras cosas, por falta de dinero, personal, voluntad política. En cambio, este artículo sostiene que estas interpretaciones son irrelevantes. Estos estudios evalúan la justicia transicional en el país a partir del establecimiento de la Fiscalía Especial, en 2001. Creen que la Fiscalía existió realmente para obtener justicia. En contraste, este artículo muestra que no fue así: la Fiscalía no fracasaba conforme avanzaba sus estrategias, con el paso del tiempo, sino que desde un inicio fue un proyecto dispuesto para generar en gran medida impunidad. En particular, se analiza el papel que desempeñó la CNDH en este proceso. La CNDH estuvo detrás de la creación de la Fiscalía.

El origen de la justicia transicional mexicana

El proceso de justicia transicional en México comenzó formalmente el 27 de noviembre de 2001. Ese día, la CNDH pidió al presidente Fox que enfrentara abusos cometidos en el régimen que encabezó el PRI hasta 2000. Para ello, la CNDH emitió la *Recomendación 026/2001* (Venegas y Ballinas 2001). En ese documento, recomendó a Fox establecer una Fiscalía Especial (CNDH 2001a, 3). Fox tenía otras alternativas para enfrentar el pasado: una comisión de la verdad como la instituida en Perú, por ejemplo (Chauca 2016). Al inicio de su administración, según el testimonio de sus colaboradores, Fox había aceptado la creación de una comisión de la verdad (Aguilar y Castañeda 2007; Durazo 2006). Sin embargo, el gobierno de Fox ignoró esta y otras opciones. Sí aceptó, en cambio, la recomendación de la CNDH. El proceso de justicia transicional en México no resultó de una iniciativa independiente del presidente, quien inauguraba una nueva era democrática.

La CNDH

La CNDH es el organismo público más importante sobre derechos humanos en México. Se olvida que es una institución creada en el régimen autoritario. El gobierno de Fox heredó la CNDH y al funcionario que la encabezaba de la era del PRI (Cisneros y Becerril 1999).³

La CNDH nació en 1990. La creó el presidente Carlos Salinas (1988–1994), durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (Secretaría de Gobernación 1990).⁴ En ese contexto, organizaciones no gubernamentales cuestionaron en foros internacionales la situación de los derechos humanos en México. Ante este cabildeo, congresistas estadounidenses buscaron condicionar la firma del tratado a la mejora de los derechos humanos en el país: “una pregunta que muchos miembros del Congreso se están preguntando es si el tratado promoverá derechos humanos fundamentales y el respeto al estado de derecho en México” (HRW 1993).

El gobierno de Salinas enfrentaba acusaciones de violaciones de derechos humanos: represalias contra disidentes políticos y el asesinato de cientos de militantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En mayo de 1990 fue asesinada la activista Norma Corona Sapién, quien había denunciado la responsabilidad de la policía judicial federal en el secuestro, tortura y asesinato de ciudadanos en el estado de Sinaloa. Su muerte fue vista como una “ejecución extrajudicial”, un intento del gobierno mexicano por silenciar activistas.⁵

Ese mismo año, Americas Watch publicó un reporte en el que se demostraba que el gobierno mexicano había sido muy cuidadoso en cultivar una buena imagen de sí como

³ José Luis Soberanes estuvo al frente de la CNDH entre 1999 y 2009.

⁴ El antecedente de la CNDH es la Dirección General de Derechos Humanos, creada en febrero de 1989.

⁵ Amnistía Internacional, “Posible ejecución extrajudicial”, AMR 41/03/90, 31 de mayo de 1990.

paladín de los derechos civiles. Sin embargo, la organización concluyó que los abusos cometidos por las autoridades —“asesinatos, tortura [...] desapariciones”— era algo “institucionalizado en la sociedad mexicana” (HRW 1990, 1). También en 1990, ante la evidencia de fraude electoral, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresó que el gobierno de México había violado derechos políticos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en las elecciones de diputados de 1985 en el estado de Chihuahua, las elecciones municipales de 1986 en el estado de Durango, y en 1986 en las elecciones para gobernador en el estado de Chihuahua.⁶

Preocupado por la publicidad negativa que traían consigo estos eventos, el presidente Salinas creó la CNDH, para mostrar que su gobierno tenía bajo control el asunto de los derechos humanos (Sikkink 1993). La creación de la CNDH ayudó al régimen autoritario a mantener una fachada democrática ante la comunidad internacional y, por ende, a prolongar su supervivencia.

La CNDH fue creada como parte de la Secretaría de Gobernación (ministerio del interior). En 1992, fue transformada en agencia descentralizada. A partir de entonces, la CNDH podía diseñar sus reglas internas y gestionar sus recursos. Pero su presupuesto aún dependía del presidente. Además, el presidente era responsable de la designación de la persona que encabezaba la CNDH. Esto fue así hasta 1999, cuando la CNDH se convirtió en una institución autónoma, cuyo líder es nombrado por el Senado después de consultar —en principio— a organizaciones civiles. Un Senado que, en ese momento, era dominado por el PRI.

Estos antecedentes hacen de la CNDH un caso peculiar en América Latina. Otras comisiones de derechos humanos surgieron en la región al mismo tiempo, pero lo hicieron después de un proceso de transición política. Por ejemplo, los gobiernos democráticos de Argentina, Nicaragua, Honduras y Paraguay crearon instituciones similares al inicio de la década de los noventa, después de la caída de regímenes autoritarios (González 2009). En México, el *ombudsman* nace dentro del régimen autoritario.

Con base en el dinero público que recibe, la CNDH ha sido la institución de este tipo más cara del mundo (Velasco 2015). Pese a ello, hasta hoy, la CNDH no es enteramente legítima o creíble entre organizaciones de derechos humanos o colectivos de víctimas, que ven en ella una institución cara e ineficiente (HRW 2008; Magaloni y Elizondo 2014).

La Recomendación 026/2001

La Recomendación de la CNDH, hecha pública en 2001, sobre la cual se fundó todo el proceso de justicia transicional mexicano, no fue la conclusión de una investigación que iniciara el nuevo régimen democrático a partir del 2000. La *Recomendación* resultó de investigaciones que la CNDH inició en 1990 —en la era autoritaria— a través de un Programa Especial de Presuntos Desaparecidos (CNDH 2001b). Este surgía de exigencias de familiares de víctimas de desaparición forzada —una práctica utilizada por el régimen del PRI contra presuntos disidentes políticos. Pero el Programa Especial fue también concomitante al surgimiento de jurisprudencia internacional sobre desapariciones forzadas. Desde 1980, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas creó el grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas. Durante la década de los ochenta, dicho grupo, organizaciones no gubernamentales y otros organismos de Naciones Unidas redactaron y discutieron distintos borradores de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, que fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1992 (Rodley 2011, 337). De manera paralela, en América Latina, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos requirió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1987 que elaborara un proyecto de tratado sobre

⁶ CIDH, 1990, Resolución No. 01/90—Casos 9768, 9780 y 9828.

desapariciones forzadas. Este esfuerzo concluyó con la adopción de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas en 1994. Al mismo tiempo, en 1988, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió su primer fallo sobre desaparición forzada, el caso *Velázquez Rodríguez v. Honduras* (Brody y Gonzalez 1997). Es decir, el Programa Especial de Presunto Desaparecidos de la CNDH nació en 1990 en un régimen autoritario que era presionado por familiares de víctimas que apuntalaban sus demandas en una jurisprudencia internacional que estaba emergiendo en ese momento.

Para realizar sus investigaciones, la CNDH dice haber recolectado evidencia de otras instituciones estatales señaladas por haber participado en la desaparición forzada de personas (CNDH 2001b, 6). Estas instituciones —como el ejército— no se caracterizaban por su transparencia o rendición de cuentas. En consecuencia, las indagaciones sobre desaparecidos estuvieron paralizadas durante una década, de 1990 a 2001. La CNDH (2001a, 7) trató de justificar el retraso con un eufemismo: las investigaciones del Programa Especial de Presuntos Desaparecidos, afirmó, “entraron en un letargo”.

En 2000 hubo campañas electorales para la presidencia. El candidato conservador, Vicente Fox, pidió el voto de electores de izquierda para su partido, Acción Nacional, que es de derecha. Esta estrategia, se argumentó, era la única forma de derrocar al PRI y terminar con el autoritarismo. A cambio de esa concesión, Fox se comprometió a investigar —a través de una comisión de la verdad— atrocidades cometidas durante el orden autoritario en contra de disidentes políticos, que provenían principalmente de grupos de izquierda. Ese mismo año, casualmente, la CNDH diseñó un programa de trabajo orientado a lograr un avance, después de una década de retraso, en las investigaciones sobre desaparición forzada (CNDH 2001a) —investigaciones que condujeron a la Recomendación 026/2001, de la cual surgió la Fiscalía Especial. En otras palabras, en la contienda electoral de 2000, Fox impulsó la creación de una comisión de la verdad para lidiar con lo ocurrido en el régimen del PRI. Al mismo tiempo, el régimen del PRI, a través de la CNDH, preparaba el camino para la instauración de una fiscalía especializada.

En los primeros meses de su administración, con base en documentos oficiales, es posible saber que Fox siguió impulsando, junto con varios miembros de su gabinete y organizaciones de la sociedad civil, la creación de una comisión de la verdad (Vivanco 2001).⁷ En realidad, según estos mismos documentos, eran dos comisiones: una para investigar casos de violaciones a derechos humanos y otra que investigaría casos de corrupción. En el archivo de Aguilar Zínser consta incluso un documento escrito a mano por el presidente Fox en el que nombra a los secretarios de Estado que estarían a cargo de dirigir este proyecto: por ejemplo, el de Gobernación, Santiago Creel, o la vocera de la presidencia, Martha Sahagún. Es en este contexto que, de manera sorpresiva, la CNDH emitió su recomendación en la que sugiere la creación de la Fiscalía Especial, lo cual fue acatado por Fox, que desechó entonces públicamente la propuesta de una Comisión de la Verdad en la que había trabajado durante meses. Las comisiones de verdad, se argumentó, eran ajenas al Estado de derecho (Garduño 2001).

⁷ Amnistía Internacional. 2001. “Memorandum de Amnistía Internacional para el establecimiento de una comisión de la verdad”, AI Index: AMR 41/031/2001; Kate Gilmore to Vicente Fox, 2001, TG AMR 41/01.34, Londres, Amnistía Internacional. Además hay información de funcionarios públicos que puede consultarse en las minutas de las reuniones llevadas a cabo por el gabinete de Vicente Fox para discutir el asunto de la Comisión de la Verdad. Por ejemplo, “Reunión de Trabajo. Comisión de la Verdad. Junio 19 del 2001. Salón de Usos Múltiples de la Residencia Oficial de los Pinos”; “Comisión de la Verdad. Propuesta. Resumen”; G. Morales Áviles, “Comisiones de la verdad y transparencia. Ms.”. Estos documentos son parte del archivo personal de Aguilar Zínser.

Justificaciones de la CNDH

“Conocer la verdad y hacer justicia”, declaró el presidente de la CNDH, era “una tarea fundamental” para el Presidente Fox si es que buscaba ajustar el Estado de derecho a la nueva “realidad [democrática] que vive hoy nuestro país” (CNDH 2001d). El *ombudsman* racionalizó la creación de la Fiscalía Especial como una necesidad democrática. Pero la CNDH utilizó otros dos argumentos para justificar su recomendación. Primero, la CNDH legitimó su propuesta de crear una Fiscalía enfatizando su legalidad. La CNDH había hecho “el mejor de sus esfuerzos por allegarse evidencias que permitieran arribar a la verdad histórica y corroborar los hechos que se desprenden de las quejas interpuestas [por las víctimas] en materia de desaparición forzada” (CNDH 2001a, 20). Este método usado por la CNDH para “validar” la evidencia estuvo siempre “de acuerdo al marco de derecho vigente” en México (CNDH 2001a, 4). Este argumento estaba encaminado a deslegitimar las comisiones de verdad como instituciones ajenas a la ley, porque no estaban previstas en el derecho mexicano.

Segundo, la Fiscalía se justificó en nombre de los derechos humanos. La Recomendación 026/2001 era válida, aseguraba el *ombudsman*, porque fue realizada a partir de “premisas legales y humanitarias” (CNDH 2001a, 4). Para la CNDH, Fox debía investigar judicialmente casos de desaparición forzada ocurridos en la era autoritaria porque, de acuerdo con el “Derecho Internacional de derechos humanos”, “la responsabilidad [de investigar este tipo de delitos] subsiste con independencia de los cambios de gobierno en el transcurso del tiempo” (CNDH 2001a, 33). La CNDH exigía así al gobierno de Fox cumplir con obligaciones internacionales de derechos humanos que jamás solicitó en el pasado a gobiernos del PRI. Además, el uso del lenguaje de los derechos humanos permitió a la CNDH y al gobierno de Fox legitimar la creación de la Fiscalía como algo ajeno a negociaciones o motivaciones políticas.

Límites a la verdad

De acuerdo con la literatura dominante, la justicia transicional conduce al conocimiento de la verdad (Hayner 2002). México, en contraste, parece ser un caso de “injusticia transicional”, lo que supone un uso intencionado de mecanismos de justicia transicional para ignorar, ocultar u olvidar el pasado (Loyle y Davenport 2016, 131).

Temporalidad

Según la Recomendación 026/2001, la Fiscalía debía investigar casos de desaparición forzada ocurridos entre 1970 y 1985. Es decir, demarcó el periodo histórico que sería investigado por la Fiscalía. Esto es significativo porque limitó, al menos en ese momento, el alcance temporal y legal de la justicia transicional: un periodo de solo quince años. El efecto práctico de ello fue que la violencia perpetrada por el Estado ocurrida antes de 1970 o después de 1985 no adquirió el estatus de graves violaciones a derechos humanos, por lo que no fue tomada en cuenta en el proceso en ese entonces.

No es que la Fiscalía encontrara obstáculos para investigar abusos cometidos en los años 40, 50 o 90. Simplemente no fue pensada para ello. No es posible saber con certeza por qué la CNDH decidió limitar las investigaciones a un periodo de quince años. Una posible explicación es que en la historiografía mexicana e incluso en la narrativa oficial, la década de los setenta y parte de los ochenta es un periodo histórico caracterizado como uno lleno de violencia tanto de grupos guerrilleros como del Estado. No ocurre así con la violencia estatal perpetrada, por ejemplo, entre 1929 y 1968; violencia que ha sido largamente ignorada por historiadores y relatos oficiales. Dicho de otro modo, la CNDH ordenó la investigación —conocer la verdad— del único periodo histórico que, según el imaginario colectivo y el discurso oficial, fue violento. Como sea, lo que sí es posible es explorar

algunas consecuencias de esta periodización. El delito de desaparición forzada no existía en el código penal en los años 70 y 80. La Fiscalía, por ende, podía investigar casos de desaparición como delitos de privación ilegal de la libertad o como homicidio. Sin embargo, estos delitos tenían fecha de caducidad: la privación ilegal prescribía a los veintidós años de haberse cometido, el asesinato a los treinta años. Es decir, investigar delitos cometidos entre 1970 y 1985 garantizaba que muchos de estos habían prescrito y, por ende, que serían desechados y que la verdad sobre ellos sería ignorada. Las ejecuciones cometidas antes de 1972 y los casos de privación ilegal de la libertad perpetrados antes de 1980 no serían indagados y, por tanto, serían olvidados. El hecho de no incluir casos más allá de 1985 garantizaba el olvido de la violencia política que ocurrió después de esa fecha.

La historia del autoritarismo

Relacionado con el punto anterior, puede decirse que la CNDH también ayudó a consolidar la versión dominante de la memoria histórica sobre el autoritarismo y los abusos que este régimen cometió. Desde esta perspectiva, la represión autoritaria —en realidad, el autoritarismo— fue un periodo relativamente breve que ocurrió entre 1970 y 1985.

Responsabilidad individual

Apuntalar la idea de una fiscalía suponía que esta investigaría actos cometidos por individuos perfectamente identificables que serían, eventualmente, llevados ante la justicia. Es decir, una fiscalía no busca la verdad histórica, ni investiga penalmente a las instituciones, sino a personas concretas que cometieron delitos (e.g., homicidio). La narrativa de la CNDH fomentó así la idea de que las atrocidades en el régimen autoritario resultaron de acciones individuales perpetradas por agentes específicos —unas cuantas manzanas podridas—; como si estos agentes actuaran con independencia, sin seguir órdenes, sin la aquiescencia del Estado y ajenos a la ideología o intereses del priismo. Esto pudo haber contribuido a exculpar a un régimen, al PRI, a múltiples instituciones, como el ejército, que autorizaron la perpetración de abusos.

La negación de otros abusos

La narrativa de la CNDH ignoró la historia de otro tipo de abusos cometidos de manera generalizada por fuerzas de seguridad: la práctica de la tortura, por ejemplo.

Los testigos

La CNDH también ignoró a testigos (*bystanders*) y cómplices de la violencia: individuos que no cometieron directamente violaciones a derechos humanos, pero que con su silencio contribuyeron a generar o prolongar daños y sufrimiento, a mantener un régimen que reprimía disidentes políticos. Al mirar hacia otro lado, advierte Irene Bruna Seu (2013, 18), los testigos tienen el “poder de exonerar, de condonar de manera implícita o incitar a los perpetradores”. La Comisión de la Verdad de Perú, en su informe final reconoció oficialmente el papel de los testigos. Las atrocidades en Perú, dice el reporte, fueron posibles no solo porque hubo actores que las cometieron, sino porque hubo muchas personas que pudieron haber detenido la “catástrofe” y no lo hicieron (Chauca 2016, 69).

En suma, es posible que, como advierten algunos observadores, la Fiscalía Especial encontró impedimentos para sacar a luz lo que ocurrió en la era autoritaria. Sin embargo, también es cierto que, la CNDH diseñó una Fiscalía que debía conocer solo una parte marginal de la verdad.

Explorar cómo se delimitó el conocimiento de la verdad sobre el pasado autoritario en la justicia transicional es importante. Como señala Claire Moon, “historiar eventos y acciones no es el acto objetivo de ‘catalogar’: es político; es la invocación de cierto espectro de una historia particular, en aras de justificar la investigación de ciertos eventos sobre otros y legitimar narrativas específicas sobre otras” (Moon 2008, 70). Esto en México tuvo secuelas concretas que afectaron principalmente a víctimas de abusos cuyo sufrimiento fue ignorado (las víctimas de tortura o víctimas de atrocidades cometidas en los 50, por ejemplo). Víctimas para las que no habría verdad o memoria histórica. En términos de la polis, esto es relevante porque, como advierte Hillary Hiner (2009) en su estudio sobre los informes publicados por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, y por la Comisión de Prisión Política y Tortura de Chile, cuando se ignora a ciertos actores (víctimas) —como, por ejemplo, a las mujeres— se genera un proceso de democratización incompleto.

Límites a la justicia

En principio, la justicia transicional conduce a la justicia (Mendez 1997). La CNDH delimitó el tipo de violaciones de derechos humanos que sería investigado por la Fiscalía. Al hacerlo, restringió el tipo de víctimas y perpetradores que formarían parte de la justicia transicional. La inclusión de unos (pocos) casos en el proceso significó la exclusión de otros (la mayoría).

Casos

La Fiscalía nació de una recomendación de la CNDH que incluía solo 532 casos de desaparición forzada. Las graves violaciones a derechos humanos perpetradas por agentes estatales excluidas de este grupo de casos no serían, al menos al inicio, atendidas por la justicia transicional. La explicación de esto puede encontrarse en los antecedentes de la Recomendación 026/2001. Esta resultó del Programa Especial de Presuntos Desaparecidos que la CNDH estableció en 1990 y que concluyó con la llegada de Fox al gobierno en 2000. Este programa significó un primer filtro de víctimas y perpetradores: las víctimas que no presentaron quejas ante este programa durante los diez años que realizó investigaciones sobre desaparición forzada fueron ignoradas. Los perpetradores que no estaban involucrados en estos casos fueron perdonados y olvidados.

Estas 532 quejas ante la CNDH fueron “formuladas” por “familiares de los quejosos, de manera directa o a través de alguna Organización No Gubernamental” (CNDH 2001b, 11). Las razones de las víctimas para no iniciar una queja ante la CNDH, sin embargo, eran diversas y entendibles. El Programa Especial de Presuntos Desaparecidos nació junto con la CNDH. El gobierno de Salinas estableció la CNDH como muestra de un supuesto compromiso con los derechos humanos (Sikkink 1993, 434). Los familiares de víctimas de desaparición forzada enfrentaban un dilema. El Programa Especial de Presuntos Desaparecidos era la primera investigación oficial en la materia. Ofrecía a familiares de víctimas la oportunidad de llegar a saber el paradero de sus seres queridos. Sin embargo, al participar en el programa, aceptaban implícitamente a Salinas y su gobierno. Es decir, si no cooperaban con la CNDH, las víctimas perdían la ocasión extraordinaria que se les presentaba de tomar parte en la primera indagatoria pública sobre desaparecidos. Pero si aceptaban las políticas de derechos humanos de Salinas, contribuían directamente a incrementar la legitimidad de un gobierno autoritario acusado de represión.

Además, tiende a olvidarse que, durante sus primeros años, la CNDH dependía de la Secretaría de Gobernación y, por tanto, del presidente. Esto no es irrelevante en el contexto de un sistema presidencialista, en un régimen autoritario. ¿Podían los familiares de víctimas denunciar sin miedo a represalias? Como lo advierten Dutrénit y Argüello

(2011, 116), mientras el presidente Salinas “creaba la CNDH, se le acusaba por el asesinato [...] en distintos puntos del país de una cifra cercana a los 600 militantes del [...] Partido de la Revolución Democrática”.

Así, algunos observadores señalan que la Fiscalía fracasó porque investigó un número reducido de casos de violaciones a derechos humanos. Las explicaciones para ello, se dice, están en la personalidad del fiscal o en la falta de experiencia de los abogados de la Fiscalía. Sin embargo, se olvida que la Fiscalía fue creada en realidad para indagar una cantidad limitada de eventos, que de antemano habían pasado por el filtro de la CNDH.

Tipo de abusos

La CNDH limitó el tipo de abusos que sería investigado. El propósito de la recomendación de la CNDH era “establecer la verdad y hacer justicia” con relación al “asunto de personas denunciadas como víctimas de desaparición forzada” durante la década de 1970 y principios de 1980 (CNDH 2001b, 1). Inicialmente, solo este tipo de violación —desaparición forzada— se tomó en cuenta como parte del proceso de justicia transicional.

Limitar la justicia transicional a la investigación de desapariciones forzadas fue una operación peculiar. La CNDH tenía evidencia de otro tipo de abusos que, sin embargo, decidió excluir del proceso. La Recomendación 026/2001 documentó, por ejemplo, “actos de tortura”: “En un sinnúmero de casos, las personas al ser detenidas eran remitidas a instalaciones que estaban a disposición de agentes de la hoy extinta Dirección Federal de Seguridad, donde eran vendadas de los ojos e interrogadas y obligadas a declarar mediante amenazas, golpes, aplicación de corriente eléctrica en genitales y sometidas a vejaciones y malos tratos” (CNDH 2001a, 34).

La Recomendación 026/2001 también señaló lo siguiente: “No pasa desapercibido para esta Comisión Nacional [...] que el modus operandi de los servidores públicos [...] para llevar a cabo estas detenciones de los desaparecidos principiaba en la vía pública; sin embargo, una vez que interrogaban a las primeras personas y hechas las declaraciones que les aportaban datos, acudían posteriormente, sin mandamiento escrito de autoridad que fundara y motivara su actuación, a diferentes domicilios para detener a otras personas” (CNDH 2001a, 33–34). Es decir, la CNDH pudo confirmar que agentes estatales del régimen del PRI cometían actos de tortura, detenciones arbitrarias, cateos ilegales, que no solo afectaban a supuestos miembros de guerrillas, sino a cualquier persona que, según la policía secreta, tuviera información de interés. Pese a ello, la CNDH no consideró que estos actos constituyeran violaciones de derechos humanos que merecieran investigarse penalmente por la Fiscalía.

Los estudios existentes advierten que la Fiscalía fracasó porque no obtuvo justicia. De ello culpan a la falta de recursos humanos, la ausencia de respaldo de la sociedad civil o del presidente. Pasan por alto que la Fiscalía fue pensada para ignorar la mayoría de los casos de violencia estatal de la era del PRI. Todas las víctimas de tortura o de ejecuciones extrajudiciales, por ejemplo, fueron relegadas desde un inicio. Los perpetradores de estos crímenes recibieron, *de facto*, un indulto.

Finalmente, la CNDH sugirió la investigación penal de “desapariciones forzadas”, un delito que no existía en la legislación mexicana en el momento en el que ocurrieron los hechos. México tipificó el delito de desaparición forzada en el código penal hasta 2001. Sin embargo, de acuerdo con la Constitución mexicana, a ninguna ley se puede dar efecto retroactivo en perjuicio de ninguna persona. Es decir, en el momento en el que la CNDH emitió su recomendación era casi imposible perseguir el delito de desaparición forzada. Aun así, la CNDH sugirió al gobierno de Fox crear una fiscalía para hacer precisamente eso.

Impunidad

La sugerencia de la CNDH para resolver el asunto de las desapariciones forzadas fue la creación de una fiscalía especializada (CNDH 2001c). El presidente Fox pudo haber seguido con su plan original de constituir una comisión de la verdad, pero se negó a ello. En cambio, accedió a crear una fiscalía que formaría parte de la entonces Procuraduría General de la República (PGR). Este hecho contribuyó a perpetuar la impunidad de algunos perpetradores y sus respectivas instituciones.

Ministerio público

La PGR fue una institución clave en la era del PRI. Permitía a la policía contar con “gran discrecionalidad para incomunicar y torturar detenidos y testigos” (Magaloni 2015, 31). No detenía la comisión de abusos por parte de las fuerzas de seguridad. Al contrario, alentaba su comisión, pues construía expedientes que simulaban “legalidad y respeto a los derechos humanos” (Magaloni 2015, 31). Durante la era autoritaria, la PGR fue una “amenaza creíble de castigo para los detractores del régimen o para quienes desafiaban a los amigos del poder” (Magaloni 2015, 33). La llegada formal de la democracia en 2000 no afectó el funcionamiento de la PGR. Como advirtió Benítez (2008, 186), en el ámbito de las “estructuras de seguridad”, éstas “continuaron con la toma de decisiones vigente durante el régimen priista”, es decir, “el statu quo no democrático prevaleció”. Así, la Fiscalía Especial dependía de una institución —la PGR— que autorizó la comisión violaciones de derechos humanos. La Fiscalía debía investigar a la institución de la cual dependía.

Los estudios existentes sobre justicia transicional en México consideran que la Fiscalía fracasó porque sus estrategias se vieron frustradas por un sistema de procuración de justicia corrupto. Esto puede ser cierto, pero era predecible. La CNDH dejó la tarea de investigar el pasado a una institución clave del pasado.

Militares

La Fiscalía fue creada en noviembre de 2001. Para entonces, el gobierno de Fox llevaba casi un año en el poder. Durante los primeros años de la administración de Fox, la PGR estuvo a cargo de un militar. Cuando la CNDH recomendó al presidente Fox que instaurara una Fiscalía que dependiera de la PGR, esta institución ya era operada por un general del ejército. Así, el militar encargado de la PGR obedecía, por un lado, al presidente de un nuevo sistema democrático; y por otro, al ejército, que no había sido democratizado (Benítez 2008). El ejército en México, como en otros procesos de justicia transicional, era uno de los principales actores denunciados por haber perpetrado violaciones de derechos humanos. ¿Podía el procurador general de la República enfrentar a la institución a la que estaba subordinado, es decir, al ejército? ¿Podía el fiscal especial investigar a los militares cuando su jefe era parte de ellos? Quienes han analizado la justicia transicional en México creen que la Fiscalía fracasó porque los militares cerraron filas para evitar que esta avanzara. También esto era predecible desde que la CNDH decidió sugerir la creación de una Fiscalía Especial que dependería, en última instancia, de un general del ejército.

Actores y motivos

Un par de preguntas inevitables surgen al analizar esta información con relación a los actores involucrados y sus motivos. ¿Por qué Fox se aventuró a establecer un proceso de justicia transicional que pudo haber puesto en riesgo la estabilidad de su gobierno? ¿Por qué la elite del régimen del PRI lo permitió? Es decir, el presidente Fox buscaba echar a andar reformas políticas importantes que estaba obligado a negociar con el PRI, que era la primera fuerza en el congreso. Fox enfrentaba el dilema de negociar reformas cruciales

para su gobierno —como la fiscal o energética— con miembros del partido político a quienes buscaba investigar y castigar penalmente. Por su parte, la elite priista aceptó la creación de una Fiscalía cuyo fin era llevar a la cárcel a sus miembros. Los militares tampoco opusieron resistencia.

El gobierno de Fox tenía dos razones pragmáticas y políticas para instaurar una fiscalía, como lo recomendó la CNDH. La Fiscalía contribuiría a validar las credenciales democráticas de su gobierno y a refrendar su compromiso con los derechos humanos. Esto tenía un poderoso valor simbólico: la administración de Fox buscaba diferenciarse del régimen autoritario que violaba derechos humanos.

La idea de una comisión de la verdad suponía la creación de una institución nueva que estaría integrada por académicos, activistas y expertos en derechos humanos. En cambio, al establecer la Fiscalía Especial, Fox y su gobierno buscaron conducir la justicia transicional a través de las estructuras de poder existentes: leyes e instituciones que eran administradas por miembros de la elite del PRI, por ejemplo, el Ministerio Público. Es decir, Fox propuso enfrentar los abusos del pasado, pero encargó esta tarea a las instituciones que habían cometido o tolerado dichos abusos durante décadas. Fox pudo así mantener la estabilidad política de su administración dado que la Fiscalía nunca supuso una amenaza real para la elite del PRI. Y es por esto que los priistas nunca se opusieron —en realidad, promovieron— al proceso de justicia transicional diseñado por la CNDH. Las estrategias de la Fiscalía para perseguir penalmente a los miembros del PRI —como la desaparición forzada— habían sido previstas por una CNDH priista; estrategias que, como se explicó antes, garantizaban impunidad.

En el nuevo régimen democrático mexicano, la elite autoritaria buscó perpetuar la impunidad de la cual había disfrutado en el pasado. Quizá los priistas no tenían suficiente poder para obstaculizar completamente un proceso de justicia transicional. Pero tenían poder suficiente para intervenir en su diseño. La elite autoritaria no pudo impedir la justicia transicional, pero sí logró neutralizar sus efectos.

Conclusiones

El artículo buscó contribuir a los estudios académicos que han realizado un análisis crítico, aunque a veces impopular, de la justicia transicional (Arthur 2009; Collins 2017; Leclercq 2017; Loyle y Davenport 2016; Moon 2008; Sripokangkul 2019; Wilson 2001). Estos análisis han desmantelado lugares comunes sobre justicia transicional y sus aparentes méritos. Para estos estudios, la justicia transicional no es inherente a las transiciones; más bien ha servido como mecanismo para legitimar transformaciones políticas cuestionables en países como Tailandia, Burundi o Sudáfrica. O bien, estos estudios han demostrado que la justicia transicional no necesariamente trae justicia, sino impunidad; que no siempre viene acompañada de verdad, sino de una versión manipulada de una historia que benefició a un nuevo orden político.

El proceso de justicia transicional en México estuvo condicionado por sus antecedentes. La Fiscalía Especial no fue enteramente creada en la democracia para enfrentar el pasado autoritario. Fue manufacturada en la era del PRI, para enfrentar abusos perpetrados por agentes estatales del PRI, quienes al final gozaron de un indulto. En ello, la CNDH desempeñó un papel crucial; un papel que hasta ahora ha sido ignorado en la literatura.

Este artículo permite entender la forma como fue concebida la justicia transicional que se materializó a través de una Fiscalía Especial. Es posible saber que ni la CNDH ni Fox crearon una Fiscalía para lograr verdad o justicia. Las razones de los actores del PRI para promover esta institución son comprensibles: buscaban una amnistía *de facto*. Los motivos de Fox, en cambio, eran evitar una confrontación con los priistas y, por tanto, mantener la estabilidad política de su gobierno, así como esperar el apoyo de los miembros del PRI en el

Congreso a las reformas económicas que su administración estaban promoviendo. A través de la Fiscalía Especial, la CNDH resolvió el dilema planteado por Stanley Cohen (1995, 35) en su estudio pionero sobre justicia transicional: “uno puede sentir que el castigo debe ocurrir, pero también estar de acuerdo en que es políticamente conveniente y en el interés de la nación que el castigo no ocurra”.

No es la primera vez que una situación similar ocurría en México. En 1927, catorce opositores al gobierno de Plutarco Elías Calles fueron asesinados por el ejército. En 1937, el presidente Lázaro Cárdenas ordenó una investigación sobre la masacre. Las indagaciones duraron un año, pero no condujeron a ningún lado: no se supo la verdad de lo ocurrido y los responsables no fueron procesados judicialmente, recibieron una amnistía *de facto*. La investigación sirvió para otros propósitos: permitió construir una imagen del gobierno de Cárdenas como uno distinto a las administraciones anteriores, como un gobierno democrático que repudiaba la violencia política (Osten 2020). Fue un proceso que permitió aparentar que se enfrentaba el pasado mientras se garantizaba la impunidad de la elite política previa y, en consecuencia, la estabilidad del régimen. Seudoinvestigaciones judiciales de este tipo fueron frecuentes en México durante la era autoritaria. La Fiscalía Especial de la CNDH significó la continuación de esta práctica en el periodo democrático.

Javier Treviño Rangel es profesor-investigador en el Centro de Investigación y Estudios Literarios de la Universidad de las Artes en Aguascalientes, México. Es maestro en derechos humanos y doctor en sociología por la London School of Economics. Es licenciado en relaciones internacionales por El Colegio de México. En 2020 publicó el libro editado “*La muerte es un negocio: Miradas cercanas a la violencia criminal en América Latina*”. Su libro *Policing the Mexican Past: Transitional Justice in a Post-Authoritarian Regime* fue publicado en mayo 2022.

Referencias

- Acosta, Mariclaire, y Esa Ennelin. 2006. “The ‘Mexican Solution’ to Transitional Justice”. En *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*, editado por Naomi Roht-Arriaza y Javier Mariezcurrena, 94–119. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aguayo, Sergio. 1998. *Los archivos de la violencia*. México: Grijalbo.
- Aguayo, Sergio. 2010. *Vuelta en U*. México: Taurus.
- Aguayo, Sergio, y Javier Treviño Rangel. 2006. “Neither Truth nor Justice: Mexico’s De Facto Amnesty”. *Latin American Perspectives* 33 (2): 56–68.
- Aguilar, Rubén, y Jorge Castañeda. 2007. *La diferencia: Radiografía de un sexenio*. México: Grijalbo.
- Argüello, Libertad. 2018. “Violencia política e impunidad en Atoyac de Álvarez, Guerrero: El difícil procesamiento social de un pasado contrainsurgente (2000–2014)”. *Secuencia* 102: 257–284.
- Arthur, Paige. 2009. “How ‘Transitions’ Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice”. *Human Rights Quarterly* 31 (2): 321–367.
- Aviña, Alexander. 2016. “Mexico’s Long Dirty War”. *NACLA Report on the Americas* 48 (2): 144–149.
- Benítez, Raúl. 2008. “La seguridad nacional en la indefinida transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”. *Foro Internacional* 48: 184–208.
- Bickford, Louis. 2005. “Transitional Justice in Mexico”. *Journal of Human Rights* 4 (4): 537–557.
- Borneman, John. 1997. *Settling Accounts: Violence, Justice, and Accountability in Postsocialist Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Brody, Reed, y Felipe Gonzalez. 1997. “Nunca más: An Analysis of International Instruments on ‘Disappearances’”. *Human Rights Quarterly* 19 (2): 365–405.
- Chauca, Edward. 2016. “Mental Illness in Peruvian Narratives of Violence after the Truth and Reconciliation Commission”. *Latin American Research Review* 51 (2): 67–85.
- Cisneros, Jorge, y Andrea Becerril. 1999. “Durante mi gestión no habrá intocables, dice el Ombudsman”. *La Jornada*, 17 de noviembre.
- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos). 2001a. *Recomendación 026/2001*. México: CNDH. http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2001/Rec_2001_026.pdf.

- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos). 2001b. *Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80*. México: CNDH. http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2001_Desapariciones70y80.pdf.
- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos). 2001c. *Comunicado de Prensa DGCS/146/01*. México: CNDH.
- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos). 2001d. Palabras pronunciadas por el doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la presentación al Presidente de la República, licenciado Vicente Fox Quesada, de la Recomendación número 26/2001 de la CNDH, relativa a las desapariciones forzadas de personas durante la década de los años 70 y principios de los 80. México: CNDH.
- Cohen, Stanley. 1995. "State Crimes of Previous Regimes: Knowledge, Accountability, and the Policing of the Past". *Law and Social Inquiry* 20 (1): 7–50.
- Collins, Cath. 2017. "Truth-Justice-Reparations Interaction Effects in Transitional Justice Practice: The Case of the 'Valech Commission' in Chile". *Journal of Latin American Studies* 49 (1): 55–82.
- De Greiff, Pablo. 2020. "The Future of the Past: Reflections on the Present State and Prospects of Transitional Justice". *International Journal of Transitional Justice* 14 (2): 251–259.
- Doyle, Kate. 2003. "Forgetting Is Not Justice": Mexico Bares Its Secret Past". *World Policy Journal* 20 (2): 61–72.
- Doyle, Kate. 2006. "Informe sobre la 'Guerra Sucia'". *Enfoque, Reforma*, 12 de marzo. National Security Archive, Mexico Project. https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB180/informe_sobre_la_guerra_sucia.pdf.
- Durazo, Alfonso. 2006. *Saldo del cambio: Una lectura política de la alternancia*. México: Plaza & Janés.
- Dutrénit, Silvia, y Libertad Argüello. 2011. "Una gestión atrapada: El caso de la Femosp". En *La crisis de las instituciones políticas en México*, editado por Fernando Castañeda, Angélica Cuellar y Edith Kuri, 111–144. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional). 2004. "Comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional". *La Jornada*, 14 de febrero.
- García-Godos, Jemima, y Andreas Lid. 2010. "Transitional Justice and Victims' Rights before the End of a Conflict: The Unusual Case of Colombia". *Journal of Latin American Studies* 42 (3): 487–516.
- Garduño, Roberto. 2001. "Actos ilícitos del pasado se desahogarán por la vía de las instituciones, dice Creel". *La Jornada*, 25 de julio.
- González, Lorena. 2009. "Los ombudsmen en América Latina y su incidencia política". *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos* 49: 157–202.
- Hayner, Priscilla. 2002. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. New York: Routledge.
- Hayner, Priscilla. 2006. "Truth Commissions: A Schematic Overview". *International Review of the Red Cross* 88 (862): 295–310.
- Hiner, Hillary. 2009. "Voces soterradas, violencias ignoradas: Discurso, violencia política y género en los Informes Rettig y Valech". *Latin American Research Review* 44 (3): 50–74.
- Human Rights Watch (Americas Watch). 1990. *Human Rights in Mexico. A Policy of Impunity*. Nueva York: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch. 1993. "Human Rights Watch Writes to President Clinton Urging NAFTA Summit on Human Rights". Human Rights Watch, Washington, DC, 26 de octubre.
- Human Rights Watch. 2003. *Justicia en peligro: La primera iniciativa sería de México para abordar los abusos del pasado podría fracasar*. Nueva York: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch. 2006. *El Cambio Inconcluso: Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*. Nueva York: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch. 2008. *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México: Una evaluación crítica*. Nueva York: Human Rights Watch.
- Leclercq, Sidney. 2017. "Injustice through Transitional Justice? Subversion Strategies in Burundi's Peace Process and Postconflict Developments". *International Journal of Transitional Justice* 11 (3): 525–544.
- Loeza, Soledad. 2013. "La matanza de León, 1945". Nexos, Mayo 1. <https://www.nexos.com.mx/?p=15294>.
- Loyle, Cyanne, y Christian Davenport. 2016. "Transitional Injustice: Subverting Justice in Transition and Postconflict Societies". *Journal of Human Rights* 15 (1): 126–149.
- Magaloni, Ana. 2015. "La arbitrariedad como método de trabajo: La persecución criminal durante la administración de Felipe Calderón". En *De la detención a la prisión: La justicia penal a examen*, editado por Catalina Pérez Correa, 29–54. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Magaloni, Ana, y Carlos Elizondo. 2014. "¿Qué hacer con la CNDH?". Nexos, 1 de noviembre. <https://www.nexos.com.mx/?p=23111>.
- Mendez, Juan. 1997. "Accountability for Past Abuses". *Human Rights Quarterly* 19 (2): 255–282.

- Minow, Martha. 2000. "The Hope for Healing: What Can Truth Commissions Do?" En *Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions*, editado por Robert Rotberg y Dennis Thompson, 235–260. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Moon, Claire. 2008. *Narrating Political Reconciliation: South Africa's Truth and Reconciliation Commission*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Orentlicher, Diane. 1991. "Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime". *Yale Law Journal* 100 (8): 2537–2615.
- Ortega, Reynaldo. 2008. *Movilización y democracia: España y México*. México: El Colegio de México.
- Osten, Sarah. 2020. "Out of the Shadows: Violence and State Consolidation in Postrevolutionary Mexico, 1927–1940". *Latin Americanist* 64 (2): 169–199.
- Ramírez, Francisco. 2018. "Los trabajos y los días, la memoria y el olvido: Afanes y tropiezos de la justicia transicional en México". En *La justicia transicional en perspectiva comparada: Centroamérica y México*, editado por Leticia Orduña et al., 99–126. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rangel, Claudia, y Evangelina Sánchez. 2015. "Los retos de la justicia transicional en México y la reparación integral del daño: Una tarea pendiente en Atoyac". En *México en los setenta: ¿Guerra sucia o terrorismo de Estado? Hacia una política de la memoria*, editado por Claudia Rangel y Evangelina Sánchez, 269–296. Chilpancingo, México: Universidad Autónoma de Guerrero—Editorial Ítaca.
- Rath, Thomas. 2013. *Myths of Demilitarization in Postrevolutionary Mexico, 1920–1960*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Rodley, Nigel. 2011. *The Treatment of Prisoners under International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Roht-Arriaza, Naomi. 1990. "State Responsibility to Investigate and Prosecute Grave Human Rights Violations in International Law". *California Law Review* 78 (2): 449–513.
- Sánchez, Evangelina. 2015. "La transición política y la disputa por la memoria en México: El caso de la represión en Atoyac, Guerrero". En *México en los setenta: ¿Guerra sucia o terrorismo de Estado? Hacia una política de la memoria*, editado por Claudia Rangel y Evangelina Sánchez, 183–212. Chilpancingo: Universidad Autónoma de Guerrero—Editorial Ítaca.
- Secretaría de Gobernación. 1990. "Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación". *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio.
- Seu, Irene Bruna. 2013. *Passivity Generation: Human Rights and Everyday Morality*. Basingstoke, Inglaterra: Palgrave Macmillan.
- Sikkink, Kathryn. 1993. "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America". *International Organization* 47 (3): 411–441.
- Sripokangkul, Siwah. 2019. "Subversion of Transitional Justice in Thailand: Transitional Injustice in the Case of the 'Red Shirts'". *International Journal of Human Rights* 23 (10): 1673–1692.
- Treviño Rangel, Javier. 2014. "Gobernando el pasado: El proceso de justicia transicional en México, 2001–2006". *Foro Internacional* 54 (1): 31–75.
- Velasco, David. 2015. "El sistema ombudsman más caro del mundo . . . ¿y el más ineficiente?". *Espiral* (Guadalajara) 22 (63): 185–220.
- Venegas, Juan Manuel, y Víctor Ballinas. 2001. "Subsiste la responsabilidad del Estado en la Guerra Sucia". *La Jornada*, 28 de noviembre.
- Vivanco, José Miguel. 2001. "Letter to Vicente Fox". Washington, DC: Human Rights Watch.
- Wilson, Richard. 2001. *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.