

Mara Hernández
Andrea Guadarrama
Cristián Correa
Noviembre 2020

Reflexiones sobre justicia transicional en México: paradojas y procesos posibles

Sinopsis

Durante la campaña presidencial del 2018, el ahora presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, puso en el centro del debate nacional la necesidad de adoptar nuevos enfoques en la lucha contra la violencia, incluyendo, entre otras medidas, amnistías y comisiones de verdad. Esta propuesta suscitó un amplio debate en la sociedad civil y en los colectivos de víctimas,¹ y derivó en la incorporación explícita de referencias a justicia transicional en la Estrategia Nacional de Seguridad² y en el Plan Nacional de Desarrollo.³ No obstante, tras este breve auge en el debate público sobre justicia transicional, la actual administración ha priorizado una combinación no muy clara de militarización de la seguridad y anuncios sobre pacificación, además de que se ha establecido una estricta austeridad presupuestal. Ello ha dejado en segundo plano el fortalecimiento de las investigaciones judiciales y los esfuerzos por activar procesos de verdad que permitan hacer un examen más profundo sobre las causas de la actual situación de violencia masiva, a excepción del impulso dado al Sistema Nacional de Búsqueda. El Gobierno no ha ofrecido una política coherente en respuesta a la violencia generalizada, las violaciones a los derechos humanos y la impunidad. Al no dar respuesta a la demanda de una agenda integral de justicia transicional, ha alienado a una importante base electoral que confió en las promesas de campaña, incluyendo a la coalición de la sociedad civil que ha abanderado el tema. Con la llegada de la pandemia y sus impactos económicos, estas dificultades se acentúan al afectar las prioridades del Estado y los recursos disponibles para una tarea que, debido a los volúmenes y la naturaleza de la violencia, ya era difícil de por sí.

Este artículo reflexiona sobre la relevancia y posible adaptación de estrategias de justicia transicional al contexto actual. Para ello, identifica oportunidades, paradojas y caminos posibles que el Estado mexicano y la sociedad civil organizada pueden tomar para construir una coalición amplia y plural que responda a los derechos y expectativas de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos, y contribuya a romper los ciclos de violencia que asolan al país. Las ideas aquí expuestas se han nutrido de decenas de entrevistas, foros y espacios de diálogo con funcionarios públicos, académicos, organizaciones civiles, organizaciones empresariales y víctimas. Empieza con una breve introducción al contexto

Contenidos

Sinopsis	1
¿Un nuevo enfoque a la macroviolencia y violaciones a derechos humanos?	2
¿Por qué le conviene al presidente López Obrador impulsar una agenda de justicia transicional en México?	5
Paradojas y tensiones a resolver	8
Procesos viables para avanzar una política de verdad y justicia en México	11
Conclusión	16

1 Forbes Staff, *Forbes*, *Víctimas piden justicia a AMLO en Segundo Diálogo por la Paz*, 14 de septiembre del 2018. Disponible en: www.forbes.com.mx/victimas-piden-justicia-a-amlo-en-segundo-dialogo-por-la-paz/.

2 Ver: Estrategia Nacional de Seguridad, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019.

3 Ver: Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.

Reflexiones sobre justicia transicional en México: paradojas y procesos posibles

Sobre los autores

Cristián Correa es un experto sénior del ICTJ, trabajando en varios países, como Colombia, Costa de Marfil, Venezuela y México. Anteriormente fue asesor jurídico de la Comisión Asesora Presidencial en Derechos Humanos de Chile y secretario de la Comisión Nacional de Prisión Política y Tortura.

Mara I. Hernández tiene más de 10 años de experiencia impulsando procesos colaborativos en temas relacionados con seguridad, justicia y derechos humanos. Es consultora en México para el ICTJ y catedrática de la UNAM y de la Universidad Iberoamericana.

Andrea Guadarrama es especialista en Justicia Transicional, actualmente se desempeña como consultora de ICTJ en México. Anteriormente ha trabajado para la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito y en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

histórico, político y de macroviolencia del país; posteriormente analiza los potenciales beneficios de impulsar una agenda de justicia transicional; examina algunas paradojas que enfrenta la actual Administración; y concluye con una descripción de caminos posibles para navegar dichas paradojas.

¿Un nuevo enfoque a la macroviolencia y violaciones a derechos humanos?

México sufre una violencia de alta intensidad –con una tasa de 29 homicidios por cada cien mil habitantes en el 2018 y más de cuarenta mil desaparecidos desde el 2006–, comparable solo con los niveles que aquejan a países que experimentan un conflicto armado interno. Una herencia abrumadora que el gobierno actual está obligado a enfrentar.



Amigos y familiares del joven Isefrán Javier Valdez marchan en la costera Miguel Alemán de Acapulco para exigir justicia por su asesinato, 2018. (Carlos Carbaja)

Durante la campaña electoral y a partir de la contundente victoria de Andrés Manuel López Obrador en la elección presidencial de julio del 2018, se sucedieron un sinnúmero de discusiones y propuestas sobre cómo avanzar la justicia transicional en México. Los anuncios iniciales pusieron en el centro del debate nacional la idea de “pacificación”, haciendo referencia a amnistías y a comisiones de la verdad, y a un enfoque de la lucha contra la delincuencia que abordara sus causas estructurales socioeconómicas, en lugar de priorizar solamente estrategias represivas. Los planteamientos de la campaña no definían en forma coherente cómo combinar los anuncios sobre pacificación y respuestas socioeconómicas a la criminalidad, con aquellos sobre responder a los derechos y expectativas de las víctimas, particularmente las más marginales y pobres. No obstante ello, fueron considerados por algunas organizaciones de la sociedad civil de larga trayectoria en la defensa de los derechos humanos y círculos académicos como una oportunidad para proponer una política de justicia transicional a ser adaptada a la realidad de México. Dichos organismos ofrecieron su apoyo al equipo del presidente electo, y formularon nuevas propuestas e intentaron generar un espacio de interlocución con funcionarios de la nueva administración.⁴ Sin embargo, tal y como pudo verse en los últimos meses del 2018 y a lo largo del 2019, este diálogo ha tenido resultados limitados.

La imprecisión de los anuncios del inicialmente candidato y luego presidente electo,

⁴ En noviembre de 2018 un grupo de académicos y miembros de sociedad civil publicaron un estudio para elaborar una política de justicia transicional (ver: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/Estudio_Justicia_Transicional_Mexico.pdf), y luego de una serie de consultas, en febrero de 2019, un grupo de organizaciones presentó al gobierno una propuesta de política (ver: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-justicia-transicional-2019.pdf>).

la particular naturaleza de la violencia que afecta a México, la marcada austeridad presupuestal y una larga historia de desconfianza entre el Estado y la sociedad civil han hecho difícil definir una política pública coherente que responda a las necesidades nacionales de seguridad y de justicia. Parte de esta confusión viene dada por el uso del concepto de justicia transicional, al que se han dado variadas interpretaciones y que puede ser fácilmente manipulado.

Las causas de la violencia en México varían en cada estado, pero generalmente obedecen a una combinación de factores institucionales, ya sea a nivel municipal, estatal o federal, que han favorecido el crecimiento del crimen organizado a grados inmanejables, incluyendo la cooptación de agentes del Estado y el uso de prácticas violatorias de derechos humanos en aras de reprimir el crimen. Las líneas de separación entre estos factores son difusas al desconocerse exactamente las redes de corrupción que vinculan al crimen organizado con agentes del Estado y por la falta de investigaciones judiciales adecuadas. En efecto, los altos niveles de impunidad⁵ ponen en cuestión la existencia de un verdadero Estado de derecho en muchas partes del país, donde la credibilidad de fiscalías y policías es bajísima.

Esta situación no es un legado exclusivo de los últimos gobiernos. Los números de víctimas de homicidios y de trata de personas han experimentado, sin duda, un alza extraordinaria en los últimos diez años, pero también eran elevados en la década de 1990. A ello se suma una historia de represión estatal contra los movimientos sociales, lo que incluye masacres y desapariciones forzadas, como las masacres de estudiantes de Tlatelolco y de “el halconazo” en 1968 y 1971, respectivamente, y la llamada guerra sucia en la década de 1970, caracterizada por la práctica masiva de desaparición forzada. Los niveles de esclarecimiento y justicia en estos casos han sido prácticamente nulos, a pesar de la creación en el 2002 de una Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP),⁶ la cual no logró ninguna resolución condenatoria.⁷ Un reclamo frecuente de las víctimas y sociedad civil es la incapacidad de las fiscalías, a nivel estatal y federal, de investigar estos crímenes y su falta de autonomía; también son frecuentes las revelaciones sobre corrupción de las instituciones de seguridad y de justicia o sus vínculos con redes criminales. Organizaciones de víctimas y de defensa de los derechos humanos acusan a estas instituciones de tener una cultura de displicencia, negligencia y dejación, particularmente hacia las víctimas en situación de pobreza. La evidencia de impunidad parece apoyar esos juicios críticos.

La situación real en los estados contrasta con normativas garantistas, particularmente con el marco constitucional que es celebrado como uno de los más avanzados en el reconocimiento de los derechos de las víctimas. El abismo entre la norma escrita y su implementación efectiva en la práctica resulta desconcertante y afecta seriamente la credibilidad del Estado de derecho mexicano.

En los últimos años, diferentes movimientos de víctimas y de la sociedad civil han exigido cambios sustanciales. Primero, en respuesta a la práctica masiva de secuestros y extorsiones; luego, en reacción a las altas tasas de homicidio e impunidad, y más tarde, al elevado número de desapariciones. Estos movimientos han dado lugar a varias reformas, como la Ley General de Víctimas, la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la

5 Le Clercq Ortega, Juan Antonio. *Índice Global de Impunidad en México*, 2018, México: UDLAP, CESIJ. Disponible en www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf.

6 Acuerdo A/01/02 de la Procuraduría General de la República.

7 Cerrada en el 2007 mediante Acuerdo A/317/06 de la Procuraduría General de la República.

Tortura, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, y el reemplazo de la Procuraduría General de la República por una más autónoma Fiscalía General de la República (FGR). Estas normas e instituciones ofrecieron oportunidades importantes para avanzar los derechos de las víctimas e impulsar una agenda de justicia, aunque quizá su mayor valor es que son el resultado de procesos de movilización de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil que precedieron la campaña del presidente López, más que de iniciativas de partidos y líderes políticos.

Un caso emblemático es la fuerte reacción que generó la desaparición forzada de 43 estudiantes en Ayotzinapa en el 2014, seguida por el clamor masivo de la sociedad mexicana y la presión internacional ante la ausencia de investigaciones efectivas. Sin embargo, aun si se hiciera justicia en este caso, la existencia de más de sesenta mil desaparecidos exige un abordaje sistemático del fenómeno de la desaparición. Dicha necesidad fue expresada por organizaciones de familiares de desaparecidos durante la visita de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU en abril del 2019, que demandaron una política “que abarque a los cuarenta mil desaparecidos, y no solo a los 43.”⁸

La postura del presidente López Obrador para responder a los desafíos de esta situación de macroviolencia ha sido ambivalente. Por una parte, se ha comprometido a destinar una cantidad ilimitada de recursos a los esfuerzos de búsqueda de los desaparecidos y a hacer justicia en el caso

Ayotzinapa. Pero por otro, la frágil situación de seguridad lo hizo abandonar la promesa efectuada en campaña de hacer regresar a los militares a sus cuarteles y profesionalizar la policía. El resultado fue la creación de una Guardia Nacional, según la ley controlada por un mando civil, en cuyo proceso de reclutamiento y adiestramiento participa activamente el Ejército y en cuya cabeza se designó a un general en retiro. Por otra parte, pese a las declaraciones iniciales sobre comisiones de verdad y de la propuesta de la sociedad civil de crear un mecanismo internacional contra la impunidad, el gobierno ha insistido, en sus diferentes mensajes, en su negativa a crear mecanismos extraordinarios y en su lugar ha hablado de reforzar la institucionalidad ordinaria existente, en particular la nueva Fiscalía General. Sin embargo, hasta el momento hay poca claridad sobre



Encuentro de diferentes colectivos del país que buscan a sus familiares desaparecidos, Acapulco, 2018. (Carlos Carbajal)

⁸ Reclamo asumido como propio por la Alta Comisionada, según reportó la Agencia de Noticias de las Naciones Unidas el 9 de abril del 2019. Ver <https://news.un.org/es/story/2019/04/1454171>. Ver también Redacción. “México tiene cifras de muertes violentas propias de un país en guerra”: Bachelet, Aristegui Noticias, 9 de abril de 2019, disponible en <https://aristeguinoticias.com/0904/mexico/mexico-tiene-cifras-de-muertes-violentas-propias-de-un-pais-en-guerra-bachelet>.

los mecanismos y estrategias que se proponen para ello, además de que los recursos presupuestales que eventualmente estarían disponibles son en extremo limitados, incluso en comparación con anteriores administraciones.⁹ Más dramático aun es el recorte presupuestario a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), de 75% de sus recursos operacionales para el 2020, impuesto por las medidas de ajuste presupuestario ante la pandemia. Ello llevó a la renuncia de su comisionada,¹⁰ quien apenas había sido nombrada en noviembre del 2019, sin darle tiempo para presentar un programa de trabajo que respondiera a las fuertes demandas y protestas de víctimas. La ausencia de una propuesta del gobierno para responder a esta crisis es un signo muy preocupante.

¿Por qué le conviene al presidente López Obrador impulsar una agenda de justicia transicional en México?

Si bien México no puede encuadrarse en los contextos más clásicos que han dado lugar a procesos de justicia transicional (países que emergen de un conflicto armado, de represión política o de regímenes autoritarios), las siguientes condiciones hacen pertinente explorar los enfoques y las lecciones de la justicia transicional: la masividad de las violaciones, la naturaleza, volumen y sistematicidad de la violencia; la fortaleza, estructura y grado de penetración en la sociedad de los grupos que la ejercen; la difusa relación entre entidades del Estado y grupos violentos; el involucramiento directo de cuerpos de seguridad estatales en la perpetración de violaciones graves a los derechos humanos; los altos niveles de impunidad y la incapacidad del Estado para investigar y juzgar todas estas violaciones, así como para garantizar la seguridad.

Sin pretender ser una lista exhaustiva, las características mencionadas son indicadores de que los mecanismos ordinarios de seguridad y de justicia no son adecuados para responder a la situación actual, sea porque están sobrepasados en su capacidad, porque no tienen las herramientas necesarias para responder a una violencia de estas características o porque, en algunos casos, están implicados en dichas violaciones. Además, la larga historia de violencia criminal y represión cometida por el Estado afecta profundamente la credibilidad de estas instituciones.

Por todo ello, se hace recomendable explorar lecciones provenientes de procesos que han utilizado diversas estrategias de justicia transicional para lograr: (a) el establecimiento de la verdad sobre cómo ha operado y opera la violencia; (b) el reconocimiento de las causas y consecuencias de las violaciones cometidas; (c) el uso estratégico de la persecución penal para tener el mayor impacto posible en poner fin a la violencia criminal y estatal; (d) medidas de reparación efectivas para el vasto número de víctimas existentes; (e) el examen y la reflexión que involucre a toda la sociedad mexicana sobre los factores que explican la incapacidad de reacción y la indolencia del país frente a las violaciones cometidas; (f) aprender lecciones y definir formas de convivencia y de actuación de las instituciones,

9 Incluso para algo que se ha anunciado como prioritario, como es la persecución penal, el gobierno ha recortado recursos para áreas claves de la FGR, como la Policía Ministerial, los servicios forenses y la fiscalía especializada en lucha contra el crimen organizado. La Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos también ha sufrido una reducción, aunque menor. Ureste, Manu. FGR en 2020: menos dinero para investigación y servicios forenses; más para Fiscalía Anticorrupción, Animal Político, 6 de enero del 2020, disponible en www.animalpolitico.com/2020/01/recortes-fgr-presupuesto-2020/.

10 Camacho Servín, Fernando. Renuncia la titular de la CEAV Mara Gómez Pérez, La Jornada, 23 de junio del 2020, disponible en www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/06/23/renuncia-la-titular-de-la-ceav-mara-gomez-perez-5168.html.

que disminuyan la violencia y la invisibilidad de las víctimas, y (g) la implementación de reformas que garanticen que las violaciones no se repitan. Es para el diseño de estos procesos por lo que conviene examinar las experiencias de justicia transicional con miras a adaptarlas al contexto mexicano.

A pesar de la histórica desconfianza que existe entre el Gobierno y la sociedad civil, y de las diferencias que han surgido durante este debate entre distintas organizaciones civiles, víctimas y especialistas, el ICTJ identifica al menos cuatro condiciones que demuestran lo oportuno y pertinente que puede ser adaptar lecciones e instrumentos de otros contextos y procesos de justicia transicional: i) las expectativas generadas por el cambio de gobierno y la presión que enfrenta el Presidente para cumplir dichas expectativas; ii) el creciente interés, conocimiento y aceptación que hay entre actores clave en torno al enfoque de justicia transicional; iii) las oportunidades que ofrece el proceso de transición hacia una Fiscalía autónoma; y iv) la visibilidad e interlocución fluida que se ha establecido en esta administración con los colectivos de víctimas. Estos factores abonan a la pertinencia del enfoque de justicia transicional para México.

Expectativas

Durante la campaña electoral, López Obrador se presentó como un candidato capaz de lograr, entre otras cosas, la pacificación del país y la erradicación de la corrupción de la esfera pública. A casi dos años de gobierno, los niveles de violencia siguen aumentando y el 2019 se ha perfilado como el año más violento de la historia moderna de México, contabilizando 34.582 víctimas de homicidio doloso en el año, según cifras oficiales. Esta cifra resulta un 2,5% superior a la registrada en el 2018.¹¹ El año 2020 no presenta mejoras y la pandemia no ha dado tregua a la violencia. Durante el primer trimestre del año, el número de homicidios dolosos ha continuado incrementando en comparación con el año anterior.¹² Las expectativas de cambio han disminuido, dada la desilusión de algunas organizaciones frente a los escasos cambios o a la negativa del Presidente a escucharlas. Además, las consecuencias de la COVID-19 van a afectar las demandas e intereses de la población, posiblemente desplazando la necesidad de responder a la violencia con justicia y en un marco de respeto de los derechos humanos. Los índices de aceptación del Presidente cayeron casi veinte puntos entre febrero del 2019 y abril del 2020, según mediciones anteriores al efecto de la pandemia en el país, aunque han experimentado una leve recuperación con posterioridad.¹³ No obstante, a pesar de esta baja, su popularidad aún persiste, lo cual puede sugerir que el electorado sigue pensando en la violencia como una herencia del pasado y espera ver pronto resultados a la medida de la crisis humanitaria que enfrenta el país. Una agenda concreta y efectiva de justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición podría contribuir de manera importante a enviar una señal de que al Gobierno sí le importan las víctimas y de que existe el compromiso hacia una transformación más profunda de la relación entre el Estado y los ciudadanos. En términos concretos, este mensaje debiera incluir avances en al menos tres áreas: a) reparar con esquemas administrativos de fácil acceso y amplia cobertura el daño de cientos de miles de víctimas; b) generar capacidades que permitan implementar

11 Centro Nacional de Información. *Informe de Incidencia Delictiva Fuero Común*, 2019. Disponible en https://drive.google.com/file/d/1g2HCuXR8vODs_UsnUSwWyE_Kc8Im5yme/view.

12 Centro Nacional de Información. *Informe de Incidencia Delictiva Fuero Común*, 2020. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1DOU76MBPHLEWO6k78XIWfM1-PC3PVW1B/view>.

13 Mitofsky, López Obrador, *Aprobación Promedio en Mayo 2020*. Disponible en <http://consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno>.

procesos efectivos de investigación de las redes de corrupción y macrocriminalidad más letales, con el objetivo de desmantelarlas y de llevar a juicio a sus máximos responsables; y c) continuar y fortalecer la búsqueda de desaparecidos.

Creciente aceptación y conocimiento sobre el enfoque de justicia transicional en México

Diferentes actores de la sociedad civil y del gobierno han considerado la justicia transicional en la búsqueda de nuevos caminos para romper con el ciclo de violencia criminal, corrupción y graves violaciones a derechos humanos. La posibilidad de implementar estrategias de justicia transicional en México empezó a ser discutida por el equipo de López Obrador desde la campaña electoral del 2018. En un inicio, solo un sector de la sociedad civil se concentró en promoverla como una alternativa para romper con los ciclos de violencia e impunidad, pero con el paso del tiempo otros actores más enfocados en el sector de la seguridad y los colectivos de víctimas también han acercado su mirada a estas estrategias.

Además, entre todos estos actores existen coincidencias importantes en el diagnóstico de las necesidades particulares del país para transitar eficazmente a un estado de paz y legalidad:

- El actual modelo de persecución criminal es insuficiente para hacer frente a la masividad y complejidad de los fenómenos criminales. Se requiere adoptar medidas extraordinarias y estratégicas que permitan desmantelar los grupos criminales, las redes de corrupción que hacen posible su operación y lograr la satisfacción del derecho del acceso a la justicia de las víctimas.
- Se necesitan políticas especializadas orientadas a lograr el esclarecimiento de los casos de desaparecidos (vivos o fallecidos), su identificación y localización, que logren coordinar las acciones interinstitucionales y cuenten con los fondos necesarios para su implementación.
- La política de seguridad del nuevo gobierno no presenta novedades respecto a sus predecesores. Esto exige revisar la alianza actual con las fuerzas armadas, en torno a la creación de la Guardia Nacional, y diseñar una política que tenga un enfoque de inteligencia policial que sea respetuosa de los derechos humanos.
- Se requiere un modelo de reparaciones administrativas que garantice el fácil acceso a las víctimas. Actualmente, la Ley General de Atención a Víctimas considera una vía judicial y una administrativa para acceder a las reparaciones, pero establece una serie de condicionantes que son, en la mayoría de los casos, de imposible cumplimiento en el contexto actual de México, y por tanto, limita el acceso.
- Existen déficits de verdad y justicia que se remontan a las décadas de los sesenta y setenta, sobre distintas atrocidades y graves violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes del Estado que permanecen aún en la impunidad. El esclarecimiento de estas violaciones es fundamental para determinar los procesos de transformación institucional que deben emprenderse para prevenir su repetición.

Si estos actores no reciben una respuesta, es probable que la Administración pierda el respaldo de grupos que son aliados naturales del Gobierno.

Autonomía de la Fiscalía General de la República

La Procuraduría General de la República (PGR) se transformó, vía reforma constitucional, en la Fiscalía General de la República (FGR), que ya no está subordinada al Ejecutivo Federal y se ha convertido en un organismo autónomo. A pesar de las controversias derivadas del proceso de designación del nuevo Fiscal General, de su aún lento proceso de institucionalización y de la inercia de cultura institucional que el personal proveniente de la PGR puede acarrear a la FGR, se reconoce como una oportunidad el haber dotado a la Fiscalía de autonomía y se espera de ella que actúe de manera independiente e inicie un proceso de profesionalización de sus recursos humanos. Las capacidades que se desarrollen al interior de la FGR en los próximos meses podrían tener impactos de mediano y largo plazo en la consolidación de esta institución, sus prácticas y protocolos de actuación.

Estas condiciones son una oportunidad para introducir estrategias investigativas y de persecución penal que sean eficaces para responder a los niveles de criminalidad, violencia organizada y violaciones a los derechos humanos que experimenta México. Las características de la criminalidad y los niveles de impunidad exigen adaptar al contexto mexicano estrategias de investigación y persecución penal de crímenes de sistema, como aquellas empleadas eficazmente en otros contextos donde se han implementado políticas de justicia transicional, como por ejemplo, Guatemala y Colombia. Ello permitiría enfocar las investigaciones al desmantelamiento de las organizaciones criminales y de las estructuras responsables de violaciones masivas de derechos humanos, mediante la identificación de sus integrantes y de sus patrones de actuación, en lugar de la investigación aislada caso por caso.

Interlocución con víctimas

El movimiento de víctimas se ha posicionado exitosamente en el debate público y en la interlocución con la Subsecretaría de Derechos Humanos. En el 2018 se inició un proceso de diálogo entre el presidente electo, su equipo de trabajo y los grupos de víctimas, en el que se prometió implementar medidas especiales para la búsqueda y el esclarecimiento de las violaciones sufridas, y para satisfacer los derechos a la justicia y la reparación. Este no ha sido un diálogo fácil, dada la desconfianza histórica mencionada y la falta de definición por parte del Gobierno de una agenda clara. Sin embargo, aún es posible revitalizarlo en la medida que el diálogo dé lugar a respuestas efectivas del Gobierno a las demandas de las víctimas. Ello implicaría implementar acciones concretas que ofrezcan resultados a corto y medio plazo.

La voz de las víctimas goza de una legitimidad incuestionable que el propio Presidente ha reconocido. En ese sentido, debe ser prioritario trabajar con ellas en la construcción de una respuesta integral a sus demandas.

Paradojas y tensiones a resolver

Pese a los beneficios y oportunidades de avanzar una agenda de verdad y justicia, la construcción de una respuesta debe enfrentarse a un conjunto significativo de paradojas y tensiones que de no resolverse, podrían hacer inviable o inoperante una política integral de justicia transicional.

Mecanismos extraordinarios o fortalecimiento institucional de lo ordinario

Quienes han mirado hacia la justicia transicional en busca de respuestas, consideran necesaria la creación de mecanismos extraordinarios que gocen de autonomía y cuenten con las capacidades técnicas necesarias para romper con las inercias políticas y burocrática de un pasado en el que la administración de justicia ha sido ineficaz. Debe advertirse, sin embargo, que un proceso de justicia transicional no implica necesariamente establecer mecanismos institucionales extraordinarios. Si bien se ha hecho con frecuencia en algunos países para dar respuesta a la falta o a la incapacidad institucional para hacerse cargo de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, la forma de responder a la necesidad de justicia y paz en un país varía de acuerdo con el contexto, las capacidades y la voluntad existentes.

En el caso particular de México, la definición de si es necesario establecer mecanismos independientes o utilizar los mecanismos existentes no es fácil. La poca efectividad de los esfuerzos impulsados hasta ahora parece recomendar la creación de instituciones nuevas. Ejemplo de ello es el Sistema Nacional de Búsqueda –aprobado a finales de la anterior administración–, el cual cuenta con el voto de confianza de los principales colectivos de víctimas. Sin embargo, la creación de instituciones extraordinarias tiene altos costos presupuestales y conlleva el riesgo de ignorar o crear redundancias con las instituciones ordinarias en los distintos niveles de gobierno, particularmente a nivel de ciertos gobiernos estatales o de la FGR. No está claro tampoco si en un contexto de recortes presupuestarios¹⁴ y de múltiples necesidades socioeconómicas, particularmente ahora con el coronavirus, lo más conveniente sea invertir recursos en la creación de nuevas instituciones. Aun antes de la pandemia, funcionarios de distintas dependencias habían sido claros en manifestar que en el marco de la austeridad presupuestal, la prioridad del Gobierno Federal sería fortalecer las instituciones ordinarias de seguridad y justicia, como la FGR, que aún está en proceso de consolidación. Esta dirección la comparten también algunas organizaciones civiles y colectivos de víctimas que consideran importante el fortalecimiento de lo existente.

En este escenario, resulta poco probable que en el corto plazo se decida la creación de mecanismos extraordinarios independientes, como por ejemplo una comisión de la verdad o una comisión internacional contra la impunidad inspirada en la experiencia guatemalteca. Y aun en el caso de que sí avanzaran, existen otros obstáculos que mecanismos como estos suelen enfrentar, como por ejemplo, el tiempo necesario para su creación e instalación, la asignación presupuestaria, las dificultades para definir la selección de sus miembros garantizando la independencia (ante la tendencia histórica de los partidos políticos de controlar las instituciones), el riesgo de competir con las instituciones permanentes en lugar de complementar y colaborar; y por ende, la dificultad de alcanzar resultados sostenibles y traspasar conocimiento, experiencias y estrategias a las instituciones permanentes.

¿Cambio o continuidad en la estrategia de seguridad?

Las propuestas originales sobre política de seguridad de López Obrador durante la campaña iban mucho más allá que el mero descabezamiento de las organizaciones criminales o la contención armada. Incluían la desmilitarización, la regulación de la producción y venta de

14 Ver: Matute, Carlos. Una Vuelta a la tuerca: La Ley Federal de Austeridad Republicana, El Universal, 22 de noviembre del 2019. Disponible en www.eluniversal.com.mx/opinion/carlos-matute/una-vuelta-la-tuerca-la-ley-federal-de-austeridad-republicana; *la descontrolada austeridad de México marca la gestión de López Obrador*, El País, 3 de julio del 2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/07/02/actualidad/1562089137_859936.html.

drogas, y un mayor esfuerzo de inteligencia policial. Todas estas medidas parecían reflejar un reconocimiento de que la estrategia de seguridad de los anteriores gobiernos estaba generando violentas luchas de poder y un aumento de violaciones graves a los derechos humanos, particularmente a raíz del inicio de la guerra contra el narcotráfico en el 2006. Sin embargo, las acciones concretas del Gobierno envían mensajes contradictorios y han levantado dudas sobre el compromiso presidencial con el enfoque prometido.

Finalmente, López Obrador optó por dismantelar la Policía Federal y crear la Guardia Nacional. Ello revela una tendencia a perpetuar la militarización de la seguridad pública, confirmada después, especialmente, por el nombramiento de un militar en retiro a su cabeza y por la contratación de militares en las posiciones de mando. Además, la selección de los integrantes de la Guardia Nacional fue realizada sin claros parámetros profesionales y sin incluir procesos de verificación sobre posible involucramiento en violaciones de derechos humanos o en actos de corrupción. En la práctica, la creación de la Guardia Nacional no parece ser mucho más que un cambio de nombre a unidades del Ejército, sin adecuar su personal, doctrina o estructura.¹⁵ Algunos sectores apuntan a una tensión política en el cambio de criterio de López Obrador, quien habría terminado haciendo una concesión a las fuerzas armadas, de quienes se ha dicho que le condicionaron su apoyo al establecimiento de una institucionalidad que les diera garantías para la continuación de su involucramiento en tareas de resguardo del orden público.

Esta política no parece congruente con el discurso de la campaña electoral sobre desmilitarización, uso de estrategias de investigación e inteligencia o despenalización, que incluían también la necesidad de abordar las causas socioeconómicas del fenómeno delictual. Por otro lado, el proceso de legalización de las drogas no ha avanzado a pesar de la mayoría legislativa con la que cuenta el Presidente, lo cual genera dudas sobre si esto será una prioridad presidencial.¹⁶ La política del gobierno ha sido errática y difícil de discernir, y no queda claro cómo la militarización impulsada se vincula con el discurso de pacificación.¹⁷

Discurso de pacificación y reconciliación vs. el clamor de justicia

Existe una creciente tensión entre la intención del Ejecutivo de liderar un proceso de pacificación que involucre amnistías o perdones de algún tipo y la creciente exigencia

15 Ver: Hope, Alejandro. La Guardia Nacional no tiene Plazas, El Universal, 11 de septiembre del 2019. Disponible en: www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-hope/la-guardia-nacional-no-tiene-plazas.

16 Lara, Carlos. Legalización de algunas drogas no se descarta, asegura AMLO, El Sol de México, 29 de octubre del 2019. Disponible en: www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/ultimas-noticias-conferencia-mananera-amlo-legalizacion-de-algunas-drogas-no-se-descarta-4381637.html.

17 Un ejemplo de esta política errática se dio como resultado de un operativo de captura de un líder de un cartel en octubre del 2019, que dio lugar a una reacción armada masiva del cartel, el cual se tomó la ciudad y forzó a la liberación del detenido. El Presidente intervino personalmente ordenando su liberación y luego recibió de manos de la madre de “el Chapo” una solicitud para visitar a su hijo en prisión. Respecto de la liberación del hijo de “el Chapo”, el Presidente afirmó: “Mi administración tiene una política definida para garantizar la paz y la tranquilidad y ya sabemos lo que no hay que hacer: el uso de la fuerza, violencia, masacres”. Sus declaraciones contradicen la militarización implícita en la creación de la Guardia Nacional, pero no explican cómo esta pacificación puede llevarse a cabo. Ver: Alberto Nájara, Cuiacán: Cómo se vivió el jueves infernal que aterrorizó a la capital de Sinaloa, BBC News Mundo, México, 19 octubre 2019, en: www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50106503; Redacción. AMLO y la Madre del Chapo la explicación del presidente sobre su controvertido apretón de manos a María Consuelo Loera, BBC News Mundo, 30 de marzo 2020, disponible en: www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52100264, y Aristegui, Carmen. ¿Quién liberó a Ovidio Guzmán López? Esto respondió AMLO, Aristegui Noticias, disponible en: <https://aristeguinoicias.com/1810/mexico/quien-libero-a-ovidio-guzman-lopez-esto-respondio-amlo/>.

ciudadana de justicia y combate contra la impunidad. ¿Cómo lograr el primero sin comprometer la segunda?

La tensión entre la amnistía y la justicia ha sido reconocida desde los orígenes de la justicia transicional. La experiencia internacional demuestra que los procesos de amnistía y desmantelamiento de grupos armados que no van acompañados de procesos de

verdad y justicia a las violaciones más graves suelen derivar en la continuidad, o incluso el incremento, de la violencia y violaciones graves a derechos humanos. El resultado se refleja en los años subsecuentes, con altas tasas de homicidio. Los casos de Guatemala y El Salvador demuestran claramente estos patrones en la región. Otro ejemplo de violaciones a los derechos humanos y políticas de represión que no fueron seguidas por esfuerzos de esclarecimiento, justicia ni reformas para garantizar la no repetición es el caso de Honduras, que hoy se caracteriza por altos niveles de violencia organizada. El incremento en la tasa de homicidios en México en los últimos veinte años puede explicarse en parte por una evolución política en la que la alternancia partidista no se vio acompañada de procesos robustos de verdad y justicia, bajo la premisa de que era necesario olvidar el pasado en aras de garantizar la gobernabilidad.

La existencia de una justicia imparcial, capaz y dirigida estratégicamente a combatir los crímenes de sistema es indispensable para la definición de una política que, simultáneamente, ofrezca beneficios e incentivos para la legalización de grupos criminales. No es posible implementar lo segundo sin lo primero, no solo por la obligación que existe de investigar los crímenes más graves y responder a los derechos de las víctimas, sino porque se necesita de un claro mensaje de disuasión y de amenaza cierta de persecución penal para que los incentivos para la desmovilización y desmantelamiento sean efectivos.

¿Una apuesta a resultados de corto o largo plazo?

López Obrador ha prometido resultados a largo plazo consistentes en transformaciones estructurales, cambios de política económica y social; y culturales que, de acuerdo con el mandatario, se verán reflejados en la reducción de la violencia generalizada. Sin embargo, la situación de violencia del país, que tenderá a agudizarse con la crisis económica producida por la pandemia, naturalmente incrementa la presión por resultados a corto plazo. La tensión entre ambos enfoques exige al Ejecutivo federal definir posturas y prioridades en las políticas sociales y de seguridad actuales del país. Una respuesta en materia de justicia transicional debe incluir una ruta que asegure la consecución de resultados de corto plazo que generen capital político y legitimidad para las transformaciones de más largo plazo.



Integrantes de la organización Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León – FUNDENL – se apoyan de tecnología para realizar una búsqueda de campo en el Municipio de García, 23 de junio de 2019. (Lili Pérez)

Procesos viables para avanzar una política de verdad y justicia en México

Tomando en consideración los posibles beneficios y las tensiones descritas, el camino para avanzar una política de verdad, justicia y reparación en México podría allanarse en el corto plazo con una respuesta que tenga las siguientes características:

- La política de verdad y justicia debe ser una prioridad clara del gobierno. Se requiere, por tanto, voluntad política al más alto nivel, incluyendo al Presidente de la República y la FGR. Esto podría lograrse mediante acuerdos políticos que involucren a organizaciones de la sociedad civil y grupos de víctimas.
- Las estrategias y políticas planteadas deben orientarse a atender el carácter *masivo* de la violencia y las violaciones a los derechos humanos, como se está haciendo ya en el caso del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense, adoptado por el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas en diciembre del 2019.¹⁸ Los esfuerzos *caso a caso* de las investigaciones penales o en materia de reparación no tienen la capacidad de responder a la masividad del fenómeno criminal ni a los niveles de violencia.
- Dada la decisión del gobierno de no crear *mecanismos* independientes y distintos a la institucionalidad ordinaria, su respuesta podría orientarse a establecer *procesos* extraordinarios¹⁹ que: i) fortalezcan las capacidades de las *instituciones ordinarias*, ii) rompan con inercias de actuación de los agentes de seguridad y justicia, que históricamente han descansado con frecuencia en el empleo de tortura para coaccionar confesiones, y establezcan claramente los términos y los espacios para una rendición de cuentas que ponga en el centro a las víctimas,²⁰iii) desarrollen capacidades técnicas y procesos para generar nuevas lógicas de trabajo y cambios en las prácticas de los servidores públicos, y iv) eviten la creación de grandes aparatos burocráticos que sean consistentes con el contexto de austeridad presupuestal y con la necesidad de abordar las múltiples demandas de provisión de servicios públicos y de superación de la marginalidad y pobreza.
- En el diseño y seguimiento de la política se debe garantizar la centralidad de las víctimas y promover su participación, considerando los diferentes niveles de

18 Dicho mecanismo es un ejemplo concreto de una institución diseñada con el propósito y la capacidad de hacer frente a la masividad del fenómeno de desapariciones. Se trata de un mecanismo de carácter extraordinario, multidisciplinario, con participación de expertos nacionales e internacionales, con autonomía técnico-científica que se dedicará a practicar los peritajes pertinentes sobre los cuerpos o restos óseos que no han sido identificados. Ver: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589797&fecha=19/03/2020 y www.gob.mx/segob/prensa/aprueban-el-primer-mecanismo-extraordinario-de-identificacion-forense-en-el-pais-los-recursos-seran-ilimitados-asegura-olga-sanchez-cordero?idiom=es.

19 Al enfatizar procesos por sobre mecanismos se busca definir estrategias basadas en experiencias de justicia que ofrezcan mejores posibilidades de sustentabilidad. En situaciones en las que existe fuerte inercia y resistencia de las elites a una transformación radical o a creación de nuevas instituciones, es aún posible promover un proceso de cambio. Esfuerzos desarrollados al interior de espacios institucionales receptivos, con apoyo de diferentes sectores interesados, pueden iniciar transformaciones cuyos resultados fortalezcan la credibilidad de la institución y eventualmente logren el apoyo de las elites, permitiendo consolidar los cambios (para una explicación de este fenómeno, ver: Waldorf, Lars, *Institutional Gardening in Unsettled Times: Transitional Justice and Institutional Contexts*, en Duthie, Roger y Seils, Paul (eds.), *Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies*. International Center for Transitional Justice, New York, 2017, 40-83).

20 La estrategia seguida en la actualidad con la creación de una comisión de verdad para el caso Ayotzinapa, acompañada por la designación de un fiscal especial, muestra un interesante y creativo diseño que combina eficacia con involucramiento de las víctimas

organización con las que cuentan y favoreciendo una articulación más amplia y plural con el fin de asegurar la pertinencia y legitimidad de las respuestas.

- Evitar avanzar procesos de amnistía o reconciliación sin una estrategia clara de justicia que se ajuste a las obligaciones del marco legal nacional e internacional en derechos humanos y genere incentivos a colaborar tanto en la desmovilización y pacificación, como en la persecución penal de los máximos responsables.
- Las restricciones y ambigüedades del gobierno federal hacen recomendable intentar de forma complementaria procesos a nivel de estados, particularmente en relación con investigaciones penales. En estados donde existe el interés de las autoridades y condiciones de fortaleza institucional pueden iniciarse procesos extraordinarios de investigación de la macrocriminalidad dirigidos al desmantelamiento de grupos armados y de sus redes de corrupción asociadas. Ello puede ser posible mediante la colaboración con actores de la sociedad civil y la asesoría de expertos con experiencia en procesos similares en otros países.

Dadas las condiciones actuales, el esfuerzo inicial podría centrarse en tres ejes urgentes que comiencen a dar resultados a corto plazo y tengan la capacidad de desencadenar procesos de justicia y verdad más amplios. La urgencia descansa en la necesidad de responder a las víctimas de violaciones más graves que reclaman contra el abandono del Estado y que se encuentran en situación muy precaria. Se sugieren como ejes: i) la redefinición de la política de reparación, ii) la definición de una política de investigación criminal dirigida a enfrentar crímenes de sistema mediante el desmantelamiento de estructuras criminales, y iii) la continuación y refuerzo de la actual política de búsqueda de desaparecidos.

Estos tres esfuerzos se complementan entre sí, pues abordan diferentes dimensiones de las afectaciones que sufren las víctimas y, a la vez, comunican un mensaje a la sociedad en general de disuasión del crimen y de respeto a los derechos humanos. Para lograr complementariedad entre estos esfuerzos y asegurar que responden efectivamente a las necesidades de las víctimas, se requiere de un fuerte liderazgo político y una adecuada articulación.

Redefinición de la política de reparación. La Ley General de Atención a Víctimas entró en vigor en el 2013 y ha sufrido posteriormente diversas modificaciones. En la práctica, lo que parecía ser una ley garantista y prometedor termino por crear un sistema de atención y reparación a víctimas ineficiente, inaccesible y que favorece el clientelismo. El modelo de reparación actual prevé dos vías de acceso: la judicial y la administrativa, a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) para delitos federales, y de treinta y dos comisiones estatales para delitos de fuero común. Sin embargo, la vía administrativa se restringe a víctimas que cuenten con resoluciones de organismos autónomos de derechos humanos u organismos internacionales, es decir, resoluciones de organismos que están sometidas a exigencias y estándares probatorios que limitan su accesibilidad. En cuanto a las víctimas de delitos cometidos por particulares, incluidos el crimen organizado, la CEAV únicamente compensa subsidiariamente a víctimas que cuenten con resoluciones judiciales o una decisión de la Fiscalía en la que se establezca que es imposible el ejercicio de la acción penal. Por ello, solo una pequeña cantidad de víctimas ha sido reparada a nivel federal. Las víctimas de delitos o violaciones de derechos humanos del fuero común dependen de las comisiones estatales, que en general cuentan con menos recursos.

Uno de los procesos que el Gobierno podría iniciar de manera inmediata es la transformación del Sistema Nacional de Atención a Víctimas diseñando un modelo de reparación administrativa que fuera de fácil acceso, que contemplara a víctimas de las violaciones y delitos más graves, garantizando una cobertura amplia y generando resultados a corto plazo. La propuesta de un programa de reparación emergente, elaborada por organizaciones de la sociedad civil, cumple con estas características.²¹ Para su implementación no son necesarias complejas adecuaciones legales, sino reformas puntuales que creen un programa que utilice un sistema de registro diferente y más accesible, pero limitado solo a ciertas violaciones más graves.²² Se requeriría, además, la aprobación mediante legislación de modalidades estandarizadas de reparación que cuenten con un financiamiento específico y que sean de cobertura nacional.

La crisis de la CEAV, demostrada con la salida de su Comisionada, muestra que esto no es una tarea fácil. La demanda generada por las expectativas imposibles de cumplir que promete la Ley General de Víctimas es incontenible. La transformación del modelo de reparaciones por una política que favorezca mayor accesibilidad y equidad va a ser resistida por aquellas que cuentan con abogados o con fuerte capacidad de movilización y presión, que demandan respuestas inmediatas. La única forma de resistir la presión política es generar pronto una respuesta efectiva que despierte el apoyo de aquellas víctimas que no tienen acceso a los complejos mecanismos actuales. En la medida que una cantidad significativa de víctimas perciban que se responde a sus expectativas a través de una política ágil, es posible que la presión de quienes hacen demandas maximalistas disminuya.

Fortalecimiento de la capacidad de investigación de la Fiscalía General de la República y de fiscalías estatales. Como resultado de la violencia masiva que vive el país, la FGR y sus homólogas estatales se encuentran rebasadas por la cantidad y complejidad de casos que tienen a su cargo. Haciendo uso de las estrategias tradicionales, el sistema de justicia continuará siendo incapaz de atender las demandas de verdad y justicia de las víctimas. Para responder al volumen y naturaleza de la criminalidad y de las violaciones a los derechos humanos se requiere adoptar un enfoque de investigación de crímenes de sistema. Ello implica dirigir los esfuerzos investigativos en la identificación de crímenes que obedecen a ciertos patrones comunes y que revelan la existencia de estructuras criminales, formales e informales, a cuyos integrantes se dirige la imputación.²³ Para ello, la FGR podría conformar un equipo de expertos altamente capacitados, incluyendo la asesoría de organismos y expertos internacionales, que desarrolle una estrategia de persecución criminal enfocada en el desmantelamiento de las organizaciones criminales y la persecución de los máximos responsables.

Este proceso podría iniciar con una estrategia interna para determinar los perfiles profesionales más adecuados para ser parte de este equipo, calcular los costos de las investigaciones y desarrollar mecanismos eficaces que permitan garantizar la seguridad de los testigos y colaboradores. La experiencia y conocimientos acumulados de las

21 Propuesta Ciudadana para la construcción de una política de verdad, justicia y reparación a las víctimas de la violencia y violaciones a derechos humanos, 2019. Disponible en <https://imhdh.org/wp-content/uploads/2019/09/Propuesta-Ciudadana-Versio%cc%81n-Editada.pdf>.

22 Estas podrían ser la desaparición forzada y la desaparición, la muerte, la tortura, el tráfico de personas y las lesiones incapacitantes, cometidas por organizaciones criminales o por organismos del Estado en su represión contra el crimen organizado.

23 Esto es muy diferente de la separación de investigaciones entre fiscalías especializadas por tipo de delito, pues las estructuras criminales y violatorias de derechos humanos suelen cometer delitos de diferente naturaleza.

víctimas y sociedad civil podrían contribuir a través de la presentación de informes, documentación, indicios o investigaciones preliminares que enriquezcan y faciliten el trabajo de Fiscalía. Estos esfuerzos deben ir acompañados del empleo de doctrinas de imputación que permitan establecer la composición, funcionamiento y otros elementos que hagan posible la imputación de responsabilidad penal a sus cabezas, así como de otros en la estructura de mando, como financiadores y colaboradores políticos, con el objeto final de su desmantelamiento. Debieran también incluir adecuaciones organizativas a nivel de los equipos de investigación, que incluyan fiscales, analistas, investigadores y policías trabajando coordinadamente. A su vez, organizaciones de defensa de los derechos humanos deberían familiarizarse con estas estrategias como querellantes particulares o coadyuvantes, en representación de las víctimas. Si bien las rebajas impuestas en el presupuesto del 2020 limitan la capacidad de actuación de áreas claves de la FGR para desarrollar dichas estrategias, un direccionamiento de ellas a la identificación de patrones criminales, con un trabajo mejor coordinado entre fiscales, analistas del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), y la Policía Ministerial no requeriría de recursos extraordinarios, pero sí de voluntad política y disposición a abrazar nuevas estrategias de investigación penal.

Si las inercias al interior de la FGR y de fiscalías estatales impidieran desarrollar un proceso de esta naturaleza, se revelaría con mayor pertinencia la necesidad de establecer un mecanismo internacional contra la impunidad, como el propuesto por algunas organizaciones de la sociedad civil.²⁴ Un mecanismo de este tipo puede ofrecer condiciones técnicas y de independencia que permitan superar los problemas estructurales de las instituciones nacionales. No obstante, el éxito de cualquier política de investigación criminal requiere, tarde o temprano, del involucramiento de las instituciones nacionales, a nivel federal y estatal. Son ellas las más apropiadas para conducir políticas de persecución penal de largo plazo.

Fortalecimiento de la búsqueda, identificación y entrega de desaparecidos. La Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) encuentra su fundamento legal en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, del 2017. Durante el gobierno anterior, la CNB contó con poco presupuesto y solo algunos estados iniciaron los trabajos legislativos para la constitución de las comisiones estatales de búsqueda. Desde el inicio de la actual administración, el Presidente declaró que la búsqueda de los desaparecidos sería prioritaria en la política nacional de seguridad y derechos humanos,²⁵ asegurando que el Sistema Nacional de Búsqueda contaría con recursos ilimitados. Su presupuesto para el 2020 fue incrementado en 80% en relación con el del 2019,²⁶ a un total de \$720 millones de pesos mexicanos.²⁷ La Comisión goza de respaldo entre las víctimas y de un liderazgo que ha

24 Ver, por ejemplo, las conclusiones del informe *Corrupción que Mata: Por qué México necesita un Mecanismo Internacional para Combatir la Impunidad*, Open Society Justice Initiative, en www.justiceinitiative.org/uploads/39bec249-a57e-4f26-aeaa-160acdo088dd/corruption-that-kills-es-20180502.pdf.

25 Méndez, Rocío. *Prioridad número uno, la búsqueda de los desaparecidos*: AMLO, MVS Noticias, 7 de mayo del 2019. Disponible en: <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/prioridad-numero-uno-la-busqueda-de-los-desaparecidos-amlo/>.

26 Ver: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2019: Distribución del Gasto por Unidad Responsable y al Nivel de Desagregación de Capítulo y Concepto de Gasto. Disponible en: www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/04/ro4_apurog.pdf.

27 Ver: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2020: Distribución del Gasto por Unidad Responsable y al Nivel de Desagregación de Capítulo y Concepto de Gasto. Disponible en: www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/04/ro4_apurog.pdf.

demostrado compromiso y capacidad de conducción, refrendado por el establecimiento del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense. Los recursos asignados durante el 2020 representan una oportunidad para iniciar un proceso de fortalecimiento interno para lograr avances significativos, tanto en búsqueda (en vida y muerte) como en identificación de restos humanos. Sin embargo, es fundamental acompañar a la CNB en el desarrollo de estrategias para afrontar el carácter masivo del reto, incluyendo protocolos de actuación que agilicen el proceso de identificación, integrando las necesidades de los familiares con las del proceso penal o un eventual mecanismo de verdad. Esto requiere poder coordinar las distintas entidades involucradas en las diferentes modalidades de búsqueda que deben emplearse. La labor de coordinación puede ser la más compleja, pues implica superar prácticas institucionales arraigadas de trabajo compartimentalizado. Implica también definir con claridad las formas de colaboración entre los esfuerzos de búsqueda y los de investigación penal que garanticen la organización de la búsqueda de acuerdo con criterios humanitarios, sin que ello implique desestimar el carácter de evidencia de las pericias y hallazgos. Exige también definir incentivos penales a aquellos que colaboren efectivamente en la búsqueda e identificación de desaparecidos, lo que puede implicar modificaciones legales, pero sobre todo una visión compartida con fiscales y jueces. Para cumplir con todas estas tareas, la Comisión requiere del máximo respaldo político. Adicionalmente, la introducción de beneficios por colaboración efectiva en la búsqueda de personas desaparecidas podría dar pie a un conjunto más amplio de estrategias y procedimientos extraordinarios de verdad y justicia para las víctimas, y al mismo tiempo contribuir al desmantelamiento y desmovilización de grupos criminales. Un enfoque que además se alinea con el discurso presidencial en favor del perdón y la reconciliación.

Conclusión

Los procesos de justicia transicional requieren de una fuerte voluntad política y de un nivel de consenso e institucionalización que asegure un esfuerzo persistente más allá de un período presidencial. Esta es una labor ineludible de las autoridades, sin perjuicio de la autonomía e independencia que las instituciones de justicia transicional necesitan. En el caso de México, dicho liderazgo debe provenir, en primera instancia, del Presidente de la República. El impulso de esta tarea es congruente con sus promesas de campaña, de responder a las demandas de verdad, justicia y reparación de las víctimas, y con la necesidad del país de seguridad, paz y respeto de los derechos humanos. Su apoyo a la búsqueda de desaparecidos y a avanzar en el esclarecimiento de la masacre de Ayotzinapa son ejemplos de dicho compromiso, a pesar de los signos contradictorios ya descritos. Tal apoyo puede ser importante para construir acuerdos políticos para su implementación, sin perjuicio de respetar la autonomía de la FGR. Quizás el desafío más grande, no obstante, será definir cómo compatibilizar esta política de verdad, justicia y reparación con la política de seguridad pública, que parece oscilar entre la militarización continuada del territorio y el repliegue frente a los grupos de crimen organizado. Paradójicamente, una política de investigación criminal basada en principios de justicia transicional –donde se ofrezcan beneficios por colaboración y se priorice la investigación de las violaciones más graves– podría ayudar justamente a la reducción de los niveles de violencia de los grupos criminales, a la desarticulación de las redes de colaboración entre crimen organizado y actores estatales, y eventualmente a favorecer un proceso futuro de desmovilización de miembros de menor rango.

Este liderazgo requiere de un esfuerzo de articulación que garantice la colaboración de diferentes entidades del gobierno federal, que permita negociar acuerdos en el Congreso de la Nación, que incorpore a los gobiernos estatales y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y que mantenga la interlocución fluida con víctimas y sociedad civil. Para ello, el Presidente deberá apoyarse en figuras clave de su equipo, pues será necesario emprender acciones en diferentes niveles, desde organizar diálogos entre diferentes instituciones y víctimas, convocar procesos consultivos para el diseño de mecanismos específicos o de carácter regional, obtener la colaboración de instituciones en algunas acciones, elaborar y presentar proyectos de ley que se requieran para la implementación de algunas medidas, fortalecer la confianza y comunicación entre instituciones y víctimas o resolver obstáculos que surjan en la implementación de diferentes esfuerzos. Los titulares de la Secretaría de Gobernación y la Subsecretaría de Derechos Humanos, la FGR, la CEAV y la Comisión Nacional del Búsqueda son algunos de los actores clave que deberán coordinarse—idealmente en torno a un liderazgo claro— y su vez convocar a la sociedad civil y entidades encargadas de la seguridad y la justicia a nivel federal y estatal.

No obstante, las entidades directamente responsables de estas tareas no debieran esperar la formulación de un planteamiento integral de parte del gobierno federal. Aun sin la necesaria articulación, ellas pueden y deben iniciar acciones —como las recomendadas— con el fin de responder mejor a sus responsabilidades, en uso de las facultades y de los recursos con los que cuentan. Estos avances de carácter más modesto quizá sean lo único viable en el corto plazo, hoy que la pandemia y sus estragos están definiendo las prioridades de la agenda pública.

En cualquier caso, todo esfuerzo gubernamental en esta materia haría bien en apoyarse en los conocimientos técnicos y experiencia de organismos de la sociedad civil que llevan años promoviendo procesos de incidencia. Ellos son socios indispensables en la construcción de una respuesta robusta para México, desde un enfoque integral de justicia transicional. En caso contrario, estos mismos grupos serán los primeros en alzar la voz apenas pase a segundo plano la emergencia sanitaria y la atención se centre nuevamente en la impunidad y los altos niveles de violencia.

La magnitud del desafío exige un esfuerzo extraordinario. México tiene los recursos humanos y materiales para responder a él, pero puede ser de gran ayuda abrirse a experiencias desarrolladas en otros países que puedan ser adaptadas a las necesidades y recursos existentes. Ello implica una gran dosis de creatividad, flexibilidad y liderazgo político. Requiere también de diálogo y colaboración entre autoridades, sociedad civil y víctimas. Sin embargo, es un desafío ineludible que es imperativo responder.