

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**JUSTICIA TRANSICIONAL EN MÉXICO.  
ESTUDIO COMPARATIVO DE INSTITUCIONES  
DE TRANSICIÓN**

**T E S I N A**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y  
RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA

**ANA PAULA PEÑALVA TORRES**

DIRECTOR DE LA TESINA: ALEJANDRO ANAYA MUÑOZ

MÉXICO, D.F. ENERO 2012

## **Agradecimientos**

Quiero agradecer a mi mamá, por siempre estar ahí, siempre impulsarme y exigirme ser una mejor persona. Sin ti no hubiera logrado nada de lo que he hecho. Te amo.

A mi hermano Juan Pablo, porque siempre me ha impulsado a llegar más lejos y luchar por lo que quiero, porque puedo.

A Mauricio, porque sin su apoyo no hubiera podido llegar a donde estoy.

A mi abuela porque forjó parte de la persona que soy hoy en día, y sin ella las cosas hubieran sido muy difíciles.

A Gabs, porque gracias a ti siento que soy una mejor persona cada día. Eres el mejor amigo que una persona podría desear.

A Djibril, porque su apoyo constante me ha impulsado a luchar por lo que quiero y a tratar de ser la persona que quiero ser cada día.

Al Dr. Anaya por siempre estar ahí, por ayudarme, escucharme y sacarme de la confusión todas las veces que fueron necesarias. Este trabajo no existiría sin él.

A la Dra. Acosta por no cansarse de corregirme, y por exigirme entregar algo verdaderamente valioso; gracias a su apoyo es un orgullo para mí presentar este trabajo.

A Rafael Velázquez, por siempre ser “la roca” de sus estudiantes. Gracias por todo Rafa.

A toda la planta docente del CIDE, por todo lo que aportaron a mi educación, gracias a ellos, hoy creo que puedo ser una mejor ciudadana.

A todos mis compañeros de generación, si no fuer a por ustedes los cuatro años en el CIDE no hubieran sido tan divertidos: Juancho, Agnes, Alberto (los dos), Puga, Clara, Andrés, Valeria, Alejandra, Sofía, y todos los que pasamos por aquí: ¡gracias!

## **Índice**

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>Definiendo Justicia Transicional</b>	<b>7</b>
<b>Metas del Estado en Justicia Transicional</b>	<b>9</b>
<b>Distintos procesos de Justicia Transicional</b>	<b>11</b>
<b>Decisión de Políticas Públicas de Justicia Transicional</b>	<b>13</b>
<b>Estudio de Casos</b>	<b>17</b>
<b>Argentina</b>	<b>18</b>
<b>Chile</b>	<b>27</b>
<b>México</b>	<b>34</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>50</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>55</b>

**Ana Paula Peñalva Torres**

## **Justicia Transicional en México.**

### **Estudio comparativo de instituciones de transición**

#### **Introducción**

Durante los setenta años que dominó el gobierno y la política mexicana, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había sido acusado en repetidas ocasiones de violación a los derechos humanos. Probablemente, el mejor ejemplo de ello es la matanza en la Plaza de Tlatelolco el 2 de octubre de 1968, en la que

las tropas gubernamentales abrieron fuego contra una protesta estudiantil, matando e hiriendo a centenares de manifestantes y estableciendo lo que sería el *modus operandi* para manejar amenazas contra la clase dirigente política en los años posteriores: la violencia represiva acompañada de la negación y el silencio oficial. (HRW, 2006, 72)

La masacre de Tlatelolco respondió a una serie de eventos y levantamientos de los estudiantes en contra del gobierno, acusándolo de antidemocrático y opresor. Dichos eventos se desataron debido a un ataque en contra de los grupos universitarios y politécnicos a manos de la policía y el cuerpo de granaderos. Como respuesta a estas acusaciones, el grupo estudiantil pidió la desaparición del último, el cambio de los jefes de policía y garantías a los estudiantes universitarios. Sin embargo, el gobierno se mantuvo a la defensiva y reacio al diálogo. Así pues, cuando los estudiantes decidieron manifestarse en la Plaza de las Tres Culturas, el ejército y la policía los emboscó y masacró.

Este evento desató lo que se conoce como la “guerra sucia” en México, que se desarrolló en la década de los setenta y principios de los ochenta. Durante el transcurso de la misma se llevaron a cabo torturas, detenciones, secuestros, desapariciones

forzadas y demás actos violentos a manos de agentes del estado en contra de los sectores de la sociedad que representaban una amenaza a la estabilidad del régimen.

El horror de estas atrocidades aumentó debido a que, durante décadas, el gobierno no investigó los casos ni enjuició a los responsables. De esta manera, la sociedad mexicana aprendió la lección más cruda sobre los límites del estado de derecho en el país: los funcionarios públicos podían eludir sus responsabilidades aun si cometían los crímenes más atroces. (HRW, 2006, 8)

Conforme la hegemonía del PRI se acercaba al fin, el contrincante presidencial de la alianza opositora, “Alianza por el cambio” comprendida por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México, Vicente Fox, se comprometió a esclarecer las violaciones a los derechos humanos del pasado; es decir, las perpetradas durante la “guerra sucia”. Tras ganar la elección en el 2000, su “equipo de transición” comenzó con las discusiones respecto a la manera de llevar a cabo dichos procesos de justicia transicional. Dentro del mismo grupo de asesores de Fox se discutía la posibilidad de crear una Comisión de la Verdad que pudiese investigar y finalizar con la presentación de un reporte en el que se mencionaran los culpables, hechos, lugares y fechas, sin dotarla, no obstante, de ninguna facultad jurisdiccional. Por el otro lado se analizaba la opción de crear una Fiscalía Especial que investigaría los crímenes y acusara a los culpables, con el fin de que, eventualmente, fueran juzgados por la autoridad judicial competente.

De antemano, se podía suponer que, dados los muy probables problemas de prescripción y tipificación de los delitos, el camino jurisdiccional presentaba varios obstáculos y sería menos fácil de llevar a cabo. En otras palabras, se podría prever que una fiscalía no tendría resultados efectivos desde la perspectiva de lograr procesos penales que terminaran en sentencias condenatorias contra los responsables. Por otro lado, una Comisión de la Verdad no enfrentaría dichos obstáculos, por lo que el establecimiento de los hechos, nombramiento de culpables y averiguación del destino de los desaparecidos sería una tarea plausible.

Finalmente, Fox optó por una Fiscalía Especial, al contrario de otros países de América Latina que habían optado por una Comisión de la Verdad al enfrentarse a una situación similar. Así pues, esta tesina busca explicar por qué Fox se decidió por una Fiscalía sobre una Comisión de la Verdad.

¿Por qué el gobierno de Vicente Fox optó por un modelo institucional de justicia transicional que de antemano se esperaba traería pocos resultados efectivos respecto a las violaciones del pasado? Es decir, por qué Fox eligió una Fiscalía con poder judicial en lugar de una Comisión de la Verdad con carácter meramente informativo. Una Comisión de la Verdad generalmente funciona para reparar los daños a la sociedad, y aun cuando no tiene fuerza vinculante o jurisdiccional, sirve como un punto de partida hacia una transición democrática y social. Por su parte, la Fiscalía tendría poder de perseguir los delitos; es decir, tendría efectos judiciales para aquellos que fueran encontrados culpables de los crímenes y abusos en contra de los derechos humanos.

Para responder la pregunta anterior, argumento que en las transiciones a la democracia, especialmente en aquellas en que se dieron violaciones a los derechos humanos durante el régimen anterior, hay ciertos factores que es necesario tomar en cuenta. Por un lado, es evidente que los gobiernos de transición favorecerán la estabilidad del nuevo régimen o la gobernabilidad sobre todas las cosas. Por otro lado, enfrentarán demandas relativas al esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos del pasado y al castigo de los responsables. Es decir, un gobierno en transición podrá buscar la justicia y la verdad, pero no a costa de poner en riesgo la estabilidad o su capacidad de gobernar.

De esta manera, el punto más importante a analizar es el del equilibrio de poderes, es decir dónde se encuentra el gobierno de transición en la balanza de poder y dónde se encuentran los ofensores (los integrantes de la anterior elite autoritaria), ya

sean actores gubernamentales o el ejército. Dicho equilibrio, aunado a las demandas sociales serán piezas clave de la decisión inicial de la política pública de transición. Es decir, en un primer momento se tomará una decisión acorde a las circunstancias políticas que se presentan y es esa decisión primera la que se analizará en el presente texto. Es importante tomar en cuenta que los procesos de justicia transicional son procesos de cambio y graduales, por lo que aquí sólo se analizará un primer episodio que es dicha toma de decisión.

Así pues, se espera encontrar que en donde el poder del gobierno entrante y la demanda por verdad y/o justicia son fuertes, el resultado sería un proceso de justicia transicional ambicioso, con altas probabilidades de encontrar la verdad histórica y/o castigar a los culpables. En donde el poder del gobierno no es tan fuerte, o existe incertidumbre respecto al futuro de las negociaciones, pero la demanda por justicia es alta, se espera que la respuesta sea intermedia, es decir, una suerte de punto medio entre reparación y estabilidad. Finalmente, en donde se ve incertidumbre política, y un poder compartido por el gobierno saliente y el gobierno de transición, y poca demanda por justicia y verdad, entonces se verá un proceso meramente ficticio o de valor nulo.

Para probar este argumento, y para entender la decisión de Fox en México, llevaré a cabo un estudio profundo de casos de dos naciones que lucharon con cómo lidiar con sus propias “guerras sucias” durante sus transiciones democráticas, y así compararlos con la decisión de Fox. En primera instancia, el caso de Argentina presenta un gobierno entrante que se encontraba en una posición fuerte para perseguir los crímenes de derechos humanos, concomitante con un régimen saliente desfavorecido y deslegitimado. Debido a la unión de ambos escenarios, además de una fuerte demanda por la aclaración de los hechos, Argentina llevó a cabo una Comisión de la Verdad muy exitosa, que eventualmente llevó a la implementación de juicios contra los

perpetradores. El segundo caso es Chile, en donde el gobierno democrático se enfrentaba a una élite del gobierno saliente fuerte y legitimada a pesar de los abusos cometidos durante su régimen. Aunado a esto, el ejército tenía una posición privilegiada dentro del sistema político y legal, pero con una demanda ciudadana fuerte por la verdad y justicia, llevando a Chile a tener una Comisión de la Verdad y reparación más cauta y que se manejó con mayores reservas. El análisis de estos países permite poner en contexto la decisión de Fox. Aun cuando, a diferencia de los dos casos anteriores, el gobierno en México no se enfrentaba a un régimen militar saliente, el gobierno de Fox sí se enfrentó a un partido previamente hegemónico cuyo poder era abrumador y, cuyo apoyo en el Congreso era necesario para garantizar la gobernabilidad.

Para construir este argumento, en la primera sección explicaré la importancia histórica y política de la justicia transicional, al igual que las distintas opciones de mecanismos que existen dentro de la misma, con esto me refiero a las opciones de favorecer verdad y justicia, o gobernabilidad. En la segunda sección, recalcaré las diferencias entre una comisión de la verdad y juicios, o en el caso de México en particular, una Fiscalía. En tercer lugar explicaré cómo los gobiernos llevan a cabo la decisión de uno u otro mecanismo de justicia transicional, analizando las distintas variables que se deben tomar en cuenta. La cuarta sección será el estudio de casos para demostrar que el argumento se sostiene mediante el estudio de los tres países antes mencionados, para finalmente concluir.

### **Definiendo justicia transicional**

En las últimas décadas, distintas sociedades alrededor del mundo han logrado derrocar gobiernos militares o autoritarios y establecer sistemas políticos más cercanos al ideal democrático. Durante dichas transiciones una pregunta ha sido recurrente, ¿cómo lidiar



con los crímenes del pasado cometidos durante ese período, y además evitar que se vuelvan cometer?

El campo de justicia transicional resultó de las interacciones entre activistas de derechos humanos, abogados, académicos, creadores de políticas públicas y reporteros preocupados por los derechos humanos en las dinámicas de “transición a la democracia” en los principios de la década de los ochenta. (Arthur, 2009, 324) Ahora bien, de acuerdo con Ruti Teitel

la justicia transicional persigue un método comparativo, histórico e interpretativo que busca encontrar conclusiones sintéticas concernientes a las prácticas pasadas y lograr el balance de la justicia con la política como un estado de derecho capaz de construir un liberalismo real. (2000, 213)

La justicia transicional se puede orientar hacia revelar la verdad y hacia lograr castigar a los perpetradores y traerlos ante la justicia. Tanto John Elster como Michelle Parlevliet argumentan que la búsqueda de la verdad y de los hechos está basada en la idea de que el pasado puede ser juzgado. Más allá, el conocimiento de la verdad en las violaciones de los derechos humanos supone que se averigüe quién fue culpable y quién fue víctima. Usualmente se espera que al averiguar la verdad se logre la rehabilitación de las víctimas, la afirmación del estado de derecho y la construcción de una cultura de derechos humanos, la legitimación del Estado y sus instituciones, se evite la manipulación futura y se forme la “memoria colectiva”. Dado las ventajas que representa averiguar la verdad, esto trasciende más allá de la simple averiguación de los hechos, el énfasis en encontrar la verdad no se limita a conocer los hechos, sino que satisface la necesidad humana de conocimiento e información. De igual modo, la verdad no sólo provee a la sociedad de conocimiento sino de reconocimiento (*knowledge and acknowledgement*). (Elster, 2004, 19; Parlevliet, 1998, 143)

La justicia transicional se puede definir como “la concepción de justicia asociada con períodos de cambio político, caracterizados por respuestas legales que confrontan

las malas acciones de los regímenes represivos predecesores”. (Roht-Arriaza, Mariezcurrena, 2006, 1) Sin embargo, esta definición es problemática dado que implica un período de inflexión tras el cual un estado post-transicional se establece, cuando en la práctica la “transición” puede tomar décadas. Además de que no toma en cuenta la cultura, educación o la justicia retributiva. Por ello, en el presente análisis se define justicia transicional como el proceso de establecimiento de políticas públicas que buscan un esclarecimiento del pasado, tomando en cuenta la recuperación de la verdad histórica que llevará a una verdad judicial. Estos descubrimientos, una vez reconocidos por el estado dan pie a la imposición de prácticas políticas que conforman un verdadero estado de derecho, y la completa recuperación de las víctimas.

### **Metas del Estado en justicia transicional**

El Estado, al ser el responsable tanto de los daños como de las reparaciones y búsqueda de la verdad, juega un papel importante en el desarrollo de la justicia transicional. Por un lado, Mark Freeman (2006, 7) analiza el derecho a la verdad, adjudicado en 2005 por la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU, y establece, enfocándose en el tema de la desaparición forzada, que

cada víctima tiene el derecho a saber la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, el progreso y resultado de la investigación y el destino de la persona desaparecida. Cada parte del Estado debe tomar su parte apropiada en este respecto.<sup>1</sup>

Por su parte, La obra de Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths. Facing the challenge of Truth Commissions* analiza las transiciones a la democracia después de un período de autoritarismo y la necesidad de “saldar las cuentas del pasado”. (2001, 12) Argumenta que cuando un Estado se enfrenta a abusos del pasado, puede optar por varios objetivos: castigar a los ofensores, establecer la verdad, reparar los daños y

---

<sup>1</sup> Traducción propia

prever futuros abusos. Hay varias maneras de alcanzar estos objetivos, ellas son: llevar a cabo juicios en cortes domésticas o internacionales, remover a los ofensores de sus puestos públicos, crear una comisión de investigación, proveer de acceso a archivos de seguridad, conceder reparaciones a las víctimas, y llevar a cabo reformas judiciales, policíacas o militares.

A su vez, Jon Elster (2006) argumenta que se pueden distinguir tres etapas en la justicia transicional, la primera identificable tras la caída del régimen represivo en la que habrá un deseo espontáneo de retribución. Después, a medida que el gobierno entrante sea democrático y liberal buscará actuar de acuerdo al estado de derecho. Y, finalmente el estado debe estar listo y ser capaz de reconocer los actos violentos que llevó a cabo.

Por su parte, Samuel Huntington analiza los problemas que confrontan los países al desarrollarse y consolidar la nueva democracia, algunos vienen directamente del cambio de régimen autoritario a la democracia. Así, existen dos problemas clave en los gobiernos de transición, el primero es cómo tratar a los oficiales autoritarios que violaron descaradamente los derechos humanos, y el segundo, cómo resolver la participación de los militares en la política y establecer los patrones de relación de los civiles con los militares. Un estado debe tomar en cuenta distintas razones para elegir un método de justicia transicional, entre ellas están que: 1) la verdad y la justicia lo requieren; 2) la persecución es una obligación moral; 3) dado que la democracia se basa en la ley, es importante tener estado de derecho; además sin la igual aplicación de la ley a todos los integrantes de la sociedad, la democracia está muerta; 4) la persecución es necesaria para prevenir futuras violaciones a los derechos humanos; 5) si los militares o la policía pueden prevenir los procesos judiciales mediante influencia política, o la amenaza de un golpe de estado, la democracia no existe en verdad; 6) no se llevará a

cabo una verdadera consolidación de la democracia hasta que los crímenes hayan sido investigados y perseguidos; y, finalmente 7) la rendición de cuentas es esencial en la democracia, y ella implica “revelar la verdad”. (1991, 213)

### **Distintos procesos de justicia transicional**

Uno de los procesos más conocidos, y llevados a cabo dentro de los modelos de transición son las Comisiones de la Verdad. Hayner las define como instituciones que se enfocan en el pasado, investigan patrones de abuso en un período de tiempo más allá de un evento específico; son cuerpos temporales que completan su trabajo con la entrega de un reporte, y además son sancionadas, autorizadas y facultadas por el Estado, lo cual les garantiza acceso a fuentes oficiales de información y elevada seguridad para investigaciones *sensibles*. Es importante establecer que las comisiones de la verdad no son cuerpos judiciales, no tienen el poder de encarcelar a nadie ni de aplicar sus recomendaciones. Sin embargo, a pesar de sus poderes legales limitados, su mandato amplio les permite enfocarse en un patrón de eventos y ello adjudica un mayor análisis de la situación. Su enfoque es centrado en la víctima, y se suelen concentrar en los hechos de represión política, usualmente utilizada para acceder al poder o para mantener a los oponentes en un bajo perfil. (2001, 17)

De acuerdo con Hayner, hay cinco objetivos básicos en el establecimiento de una comisión de la verdad: descubrir, esclarecer y formalmente atribuir abusos pasados; responder a necesidades específicas de las víctimas; contribuir a la justicia y a la rendición de cuentas; establecer responsabilidad institucional y recomendar reformas; y promover la reconciliación, así como reducir los conflictos debidos al pasado. (2001, 24) Hayner, al igual que Parlevliet, reconoce la diferencia entre *knowledge* y *acknowledgement* que representa el establecimiento de una comisión de la verdad;

Hayner define que el reconocimiento implica que el estado admite que ha cometido violaciones en contra de la sociedad, y el conocimiento de los hechos inicia un proceso de rehabilitación. (2001, 26)

Por su parte, DeLaet (2006, 161) establece que los temas de culpa y responsabilidad son centrales en los modelos punitivos de justicia. La justicia punitiva enfatiza el castigo penal de los perpetradores de crímenes de guerra y de las violaciones de los derechos humanos en sociedades de post-conflicto. Los defensores de la justicia punitiva tienden a favorecer los juicios como la mejor manera de producir justicia genuina y reconciliación duradera. En este caso se favorece la justicia sobre la reconciliación, y se cree que encontrar quién es culpable y quién inocente mediante instituciones “neutras” es lo más importante.

Idealmente, las estrategias de la justicia de transición aplicadas tanto por actores gubernamentales como no gubernamentales en una sociedad determinada consideran (...): rendición de cuentas a través de los tribunales; esfuerzos para la revelación de la verdad que presenten identidades, posiciones y localicen la cadena de mando de los perpetradores de los crímenes del pasado; reparaciones para los sufrimientos del pasado, y reformas clave a las instituciones del futuro. (Bickford, 2003, 212)

Ahora bien, la principal diferencia entre un tribunal y una comisión de la verdad, más allá de sus facultades jurisdiccionales, es su naturaleza de atención a las víctimas. Una agencia judicial busca específicamente investigar actos de ofensores identificados. En contraste, las comisiones de la verdad se centran en la atención de la víctima, le otorgan voz y permiten que el público sepa de los hechos ocurridos. (Hayner, 2003, 21)

Derivado de este análisis, parece que una comisión de la verdad tiene un mandato más amplio y tiene un requerimiento de evidencias un tanto menor dado que no es un proceso legal, y por ello la implicación de responsabilidades a los agresores puede ser llevada a cabo sin necesidad de tener evidencia jurídicamente admisible; como

resultado, puede ser más sencillo determinar la “verdad histórica” que la “verdad jurídica”.

En otras palabras, con una comisión de la verdad se puede “condenar” a muchas más personas o instituciones — como partidos políticos e incluso el ejército — de lo que es posible en un juicio. En éste, sólo se puede perseguir con evidencia fuerte y es más sencillo que se utilice la ley para ampararse o aplicar amnistías.

Sin embargo, Roht-Arriaza y Mariezcurrena argumentan que es necesario unir las distintas dimensiones en los procesos de justicia transicional. Las dimensiones nacional/internacional, o comisión de la verdad/juicio ya no son suficientes para mapear el universo de los esfuerzos de la justicia transicional. Dichos esfuerzos se concentran en el período inmediato del nuevo gobierno comprometido al cambio; pero es claro que el fin de la transición no puede ser declarado tras el establecimiento de estos procesos y que habrá ciertos aspectos de la agenda de justicia transicional que durarán por muchos años.

### **Decisión de políticas públicas de justicia transicional**

Para que los procesos de justicia transicional sean efectivos deben apuntar a múltiples objetivos, y lograr el balance de los mismo. Además los procesos deben tomar en cuenta que necesitarán ajustarse en el tiempo para mejorar su efectividad. Los temas de justicia transicional no son los únicos que se deben abordar, los gobiernos transicionales también deben de abocarse a temas no transicionales, incluyendo seguridad, consolidación de la democracia y las instituciones, reavivar la economía y tomar en cuenta que son temas que pueden ser utilizados como mecanismos para la negociación. (Roht-Arriaza, Mariezcurrena, 2006)

Hay dos principales fenómenos que influyen en la decisión de política pública transicional. Por un lado, se argumenta que la demanda social y la fuerza ciudadana que exige y demanda un proceso de justicia y/o verdad es importante, y por el otro se encuentra la idea del balance de poder entre la élite saliente y el gobierno entrante, y cómo dicho balance afecta en la gobernabilidad. En este sentido, Elin Skaar y José Zalaquett (Zalaquett, 1998; Skaar, 1999) argumentan que la decisión de política pública deviene de un balance de poder, debido a que los regímenes que salen buscarán evitar ser procesados por los delitos anteriores, sin embargo se enfrentan a la demanda del público por obtener la verdad y ante el compromiso del nuevo régimen de develar los secretos. Sin embargo, es importante tomar en cuenta, como menciona Zalaquett, que existe un problema porque no sólo está en juego la voluntad política sino la viabilidad política.

Los estudios jurídicos establecen que existe un refuerzo mutuo entre los juicios de derechos humanos y el estado de derecho; es complicado construir un estado de derecho cuando se ignoran las violaciones civiles y políticas del pasado y al no establecer culpables a dichas violaciones. (Sikkink y Booth, 2007) Cuando el gobierno democrático tiene que elegir entre favorecer la construcción del estado de derecho y procurar la gobernabilidad y favorecer la justicia y la verdad, es importante tomar en cuenta que su decisión no se basará sólo en los objetivos a corto plazo: el gobierno debe de garantizar su supervivencia política (Skaar, 1999, 1112), y el balance de poder al cual se ha hecho referencia es lo que definirá la política elegida.

Así pues, se puede ver que la decisión inicial de un proceso de justicia transicional no sólo sirve para reconciliar a la sociedad con el pasado, sino que también ofrece la oportunidad de construir un régimen de gobernabilidad y democracia. En este sentido, se ha argumentado que las comisiones de la verdad se crean en la transición

para demostrar que se está rompiendo con el pasado, y que se promueve el régimen de derechos humanos además de sostener la legitimidad política. (Parlevliet, 1998, 604) Aunado al problema de la transición institucional se halla un problema político: se pone en riesgo la capacidad del gobierno democrático de cambiar el marco institucional, reformar el Judicial y neutralizar las presiones del ejército, para poder llevar a cabo un programa exitoso de averiguación de verdad y obtención justicia. (Hayner, 2001, 47) Si el nuevo régimen democrático decide ignorar los eventos del pasado puede perder el apoyo de la ciudadanía y la legitimidad, y además estaría arriesgando la construcción del estado de derecho y de instituciones democráticas. (Skaar, 1999)

Ahora bien, tomando en cuenta los argumentos anteriores yo planteo que la decisión de políticas públicas de transición de un gobierno dependerá de la presión social hacia el mismo y el balance de poder entre la élite saliente y el gobierno entrante. Es decir, el nivel de presión social de grupos activistas de derechos humanos (nacionales e internacionales), de reporteros y de la ciudadanía en general, a la par del balance de poder entre el gobierno que sale y el que entra al igual que el rol del ejército en el nuevo régimen definirá cómo se llevarán a cabo los procesos de justicia transicional.

Cuando la ciudadanía y los grupos sociales que demandan verdad y justicia tienen mucha fuerza, el gobierno saliente está deslegitimado y el entrante no necesita negociar con éste para poder gobernar, entonces podemos esperar un proceso de justicia transicional fuerte, como una comisión de la verdad que abarque todas las áreas de las atrocidades del pasado, seguida de juicios o procesos penales que se nutrirán de los descubrimientos de la primera. Por otro lado, en un caso donde la elite saliente no está del todo deslegitimada pero la presión social es alta, el resultado será un proceso de justicia transicional de resultados medios, como una comisión de la verdad que no



abarque todos los temas o todas las violaciones a los derechos humanos perpetradas durante el régimen anterior. Finalmente, si la presión social es baja o nula, y además el régimen saliente tiene poder dentro del balance gubernamental, el proceso transicional será modesto o limitado, es decir, no tendrá un impacto político ni legal fuerte, sino que será una suerte de paliativo social; no revelará la “verdad histórica” de una manera significativa ni logrará castigar penalmente a los responsables. Este nivel de decisiones se analiza como un *continuum*, en el que en un extremo el nivel de decisión es un proceso fuerte y en el otro uno débil.

La justicia transicional ha visto la mayor parte de su haber, al igual que de su creación en América Latina. (Sikkink y Booth, 2007, 428) Durante la década de los setenta y ochenta, la mayor parte de los regímenes de América Latina se caracterizaron por ser dictaduras militares, y reprimir brutalmente a todos aquellos que consideraban oposición. En este respecto, Manuel Antonio Garretón analiza los procesos de transición en América Latina tomando en cuenta su pasado militar y establece que las experiencias de democratización política conllevan procesos de construcción de regímenes democráticos, transiciones de un régimen autoritario a uno democrático que profundizan en las instituciones democráticas. Es central considerar el régimen militar que se quedó detrás al considerar el problema de la transición democrática y los derechos humanos. El punto a considerar aquí es la importancia de los temas que han quedado sin resolver, más allá de lo que se puede hacer en el presente o en el futuro por los derechos humanos. Por tanto, el problema de los derechos humanos no es un problema del nuevo régimen por sí mismo, sino un legado del régimen previo.

En los procesos de transición y democratización, el tema de los derechos humanos emerge en el contexto de la necesidad de elaborar una estrategia comprensiva para

superar ciertos enclaves autoritarios que persistieron a pesar del cambio de régimen”<sup>2</sup>. (Garretón, 1996, 40)

## **Estudio de Casos**

Para analizar el argumento que he construido con base en el análisis de la literatura, llevaré a cabo el estudio de caso de México, al igual que dos países cuyo proceso de justicia transicional corresponde a lo que establezco, Argentina y Chile.

Dichos países de América Latina vivieron una transición democrática con violaciones previas a los derechos humanos, y su respuesta difiere a la de México. En el caso de una estrategia de justicia transicional ambiciosa (es decir, con altas probabilidades de garantizar la rendición de cuentas) se encuentra Argentina en el periodo inmediato a la transición, cuyos resultados han sido elogiados con el paso del tiempo, pues no sólo presentaron un informe detallado sobre la “verdad histórica”, sino que se llevaron a cabo juicios que pretendían dar justicia y reparaciones a las familias de los afectados. En el caso de Chile, cuya respuesta de justicia de transición fue intermedia, la comisión de la verdad establecida tras la transición excluyó los abusos que no resultaron en muerte ni desaparición, tales como la tortura. (Hayner, 1994, 621) Por lo tanto, a pesar del éxito de la comisión en los otros eventos que investigó, fue ampliamente criticada por esta limitación. Considerando que la respuesta varía en un *continuum*, en el final encontraríamos a México, cuya respuesta de justicia de transición fue débil, debido a la búsqueda de una estabilidad política que garantizara un ambiente de negociaciones con la élite del antiguo régimen autoritario.

Se espera encontrar en los casos de Argentina, Chile y México una variación en el poder del gobierno o la elite saliente y de la demanda social por justicia y verdad. En lo que sigue, examinaré la variación de estos dos elementos explicativos en los tres

---

<sup>2</sup> Traducción propia

casos en cuestión. Ciertamente, en los tres casos, la demanda social existió (tanto de actores domésticos como internacionales), sin embargo es importante analizar qué tan fuerte fue en cada país. En el mismo sentido, es importante determinar el poder que mantuvieron, en cada uno de los casos, las antiguas élites autoritarias.

Las dictaduras militares del Cono Sur en América Latina tenían un propósito común: eliminar a la oposición de izquierda y reestablecer el orden. El uso de la violencia por los regímenes autoritarios fue ilegal, clandestino y excesivo, incluso para un régimen autoritario.

Se basaba en la violación sistemática de los derechos, encubiertos por un manto protectorio de negación oficial e impunidad, que además era facilitado por la subyugación de las instituciones judiciales y la manipulación de la legalidad constitucional. (Barahona, 2001, 119)

### Argentina

“No es fácil construir la democracia en un estadio en donde la cultura política y hábitos cívicos han sido degradados por el autoritarismo” (Raúl Alfonsín)<sup>3</sup>

Las fuerzas armadas alcanzaron el poder en Argentina con un golpe de estado en 1976, mediante el cual depusieron a Isabel Perón. Al inicio, la sociedad no estaba en desacuerdo con el golpe, pues el período anterior se había caracterizado por el caos, la violencia política y la inflación. Sin embargo, el ejército desató una violenta campaña que se conoció como la “guerra sucia” debido a su brutalidad, y continuó aún después de la desaparición de toda la amenaza armada de la izquierda, teniendo como objetivo a todos los sospechosos de subversión y opuestos a la Junta Militar, frecuentemente confundidos con los aliados del comunismo. (Kritz, 1995)

---

<sup>3</sup> Neil Kritz, Ed., *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, United States Institute of Peace Press, Washington, 1995, p. 378.

El gobierno impuesto buscaba reestablecer el orden con miras al establecimiento de un gobierno civil bajo la tutela del ejército y evitar la reaparición de la oposición. Para lograr lo anterior, el ejército suspendió la autoridad constitucional, modificó las reglas de competencia política, disolvió el congreso y las legislaturas locales, otorgó poderes legislativos al Ejecutivo, modificó la composición de la Suprema Corte y eliminó derechos de asamblea, al igual que partidos políticos. (Acuña y Smulovitz, 2001) El personal de la armada, la naval y la fuerza aérea llenaban las oficinas de gobierno en todos los niveles, los funcionarios públicos civiles fueron reemplazados por oficiales militares; los congresos fueron disueltos y las cortes se llenaron de jueces simpatizantes a la causa. (Arceneaux, 1997) Se modificó la composición de la Corte Suprema, y finalmente ésta restringió la libertad de prensa y le otorgó a la corte militar el poder de procesar cualquier caso relativo a la interrupción del orden público.

Las estrategias militares de la dictadura argentina se desarrollaron en tres etapas distintas. La primera va de 1976 a 1978, en ésta el objetivo principal del ejército era subordinar violentamente a la sociedad bajo el control del estado. La segunda etapa, de 1978 a 1982, pretendía diseñar e implementar una serie de medidas que garantizaran un orden político en el que el ejército tuviera preeminencia; así por ejemplo en agosto de 1978 el presidente se designó como el ‘cuarto hombre’, separado de la Junta Militar, se le investía con poderes tanto ejecutivos como legislativos, su subordinación a la Junta estaba hecha para asegurar que la representación igualitaria de las fuerzas armadas no se viera disminuida. (Arceneaux, 1997) La última etapa de 1982 a 1983 se caracterizó por la búsqueda de pequeños objetivos en el contexto de la crisis de la guerra de las Malvinas.

En 1976 cuando las fuerzas armadas tomaron el poder, su diagnóstico era que la crisis no se debía sólo a la amenaza de guerrilla, sino a una falta de control del

activismo sindical, y al movimiento político Peronista. (Acuña y Smulovitz, 2001) Es importante destacar, en el marco de las violaciones a los derechos humanos, que cuando se estaba planeando el golpe de estado en 1975, el jefe del ejército, Jorge Rafael Videla, decidió que la represión fuera predominantemente clandestina; no sería utilizada sólo para neutralizar, sino para exterminar a la oposición.

Resumió el sentido de la lucha subversiva en el año de 1976, de la siguiente manera: ‘Un terrorista no es solamente aquel que lleva un arma o una bomba, sino todo aquel que siembra ideas contrarias a la civilización occidental y cristiana’”. (Amnistía Internacional)<sup>4</sup>

Después de Videla, la dictadura militar fue seguida por Roberto Eduardo Viola, Leopoldo Galtieri y Reynaldo Bignone. Durante este período se estiman entre diez mil y treinta mil desaparecidos; (Lichtenfeld, 2005) la tortura se llevó a escalas masivas, y además de llevar a cabo detenciones ilícitas, se adjudica al gobierno la responsabilidad de desapariciones y asesinatos. (Kritz, 1995, 323)

Las investigaciones (CONADEP, 1984) establecieron que la tortura, no sólo física sino psicológica, era un elemento importante en la represión. Se contaba con cientos de centros clandestinos en los cuales la tortura podía ser llevada a cabo sin interrupciones y sin testigos. El terror se convirtió en la rutina, utilizado en contra de todo aquel que fuera inclusive sospechoso de subversión. “Primero vamos a matar a los subversivos. Después vamos a matar a sus colaboradores. Después vamos a matar a sus simpatizantes y después a aquellos que son indiferentes.”(General Ibérico Saint Jean)<sup>5</sup>

El caso de represión argentina (latinoamericana en realidad) se caracteriza por la acuñación del término “desaparecido”, que se otorga a todo aquel miembro de los movimientos opositores que no está detenido y cuyo cadáver no ha sido encontrado.

---

<sup>4</sup> En Mariclaire Acosta, “La violación generalizada de los derechos humanos como política de gobierno: notas sobre el caso latinoamericano”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 46, No. 1, (ene-mar, 1984), p. 336.

<sup>5</sup> General Ibérico Saint Jean, 1976 en Nora A. Femenía y Carlos A. Gil, “Argentina’s Mothers of Plaza de Mayo: The Mourning Process from Junta to Democracy”, *Feminist Studies*, Vol. 13, No. 1, (spring, 1987), p. 11.

Debido a esta situación emergió una organización civil llamada *Las Madres de la Plaza de Mayo*, que hacían demandas públicas por información estatal. En 1977 requirieron una reunión con el general Videla, la cual les fue denegada, a lo que respondieron con la publicación de un anuncio en el periódico en el que se leía: “sólo queremos la verdad”. Por su parte, Amnistía Internacional empezó a juntar información sobre las desapariciones y los campos de detención. Y en septiembre de 1979 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos visitó el país, y si bien no se llegó a nada concreto, ello representaba cierta presión sobre el gobierno militar. (Femenía y Gil, 1987, 12)

A pesar de estos movimientos en contra del terror y en búsqueda de la verdad, la junta consideraba que había alcanzado la victoria militar contra las organizaciones revolucionarias. Así, hasta 1982 se dedicaron a diseñar y construir un orden político que les permitiera ceder el poder a un gobierno civil, pero sin perder su preeminencia. (Acuña y Smulovitz, 2001)

En 1980-82, el gobierno militar se enfrentó a dificultades políticas y económicas que limitaron sus capacidades de imponerse sobre los actores políticos y sociales. Por otro lado, se empezaron a notar las tensiones al interior del mismo ejército. El monto de la deuda externa, la recesión, la inflación y la creciente capacidad de movilización de la oposición dieron cuenta de la crisis que Argentina estaba sobre llevando. (Acuña y Smulovitz, 2001)

Ante esto, el ejército creyó que invadir las Malvinas sería un buen modo de congelar la creciente oposición, el razonamiento detrás de esto deriva que las Islas eran vistas como una exposición de soberanía. Los militares pretendían enfrentarse a Inglaterra, sin embargo, no estaban preparados para la acción militar inglesa por lo que la guerra terminó en una desastrosa derrota para el ejército argentino. Tras dicha

derrota, la posición de la Junta cambió, perdió autoridad *vis-à-vis* la sociedad, y los conflictos al interior de las Fuerzas Armadas se agudizaron. Ello mermó la capacidad de negociación con las fuerzas políticas civiles, además de que los mismos militares no se ponían de acuerdo sobre cómo llevar a cabo las discusiones. (Acuña y Smulovitz, 2001)

La última junta militar (a la cabeza de Reynaldo Bignone) preparó el camino para un gobierno civil y de elección popular.

Aunque las fuerzas armadas habían estado relativamente unidas respecto al tema de la “guerra sucia” contra la subversión tenían el presentimiento de que serían acusados por los abusos a los derechos humanos cuando fuera evidente que el régimen militar terminaría. Los líderes de derechos humanos y un sector sustancial de la población argentina demandaba la persecución de los comandos militares.

Para asegurarse de que los oficiales militares no fueran procesados, el gobierno militar saliente llevó a cabo tres acciones para evitar la rendición de cuentas por los abusos de derechos humanos. Primero, el 28 de abril de 1983 el gobierno publicó su *Documento Final en la guerra contra la subversión y el terrorismo*. El documento concedía que las violaciones a los derechos humanos habían ocurrido (“los errores ocurren en todas las guerras”), pero establecía que “las acciones cometidas por las Fuerzas Armadas en el conducto de la guerra fueron dentro de la línea de servicio”. [...] Segundo, justo antes de entregar el poder, la junta militar promulgó la *Ley de Pacificación Nacional*, garantizando inmunidad de proceso a sospechosos de terrorismo y cualquier miembro de las Fuerzas Armadas por crímenes cometidos entre el 25 de mayo de 1973 y el 17 de junio de 1982. Y, tercero, el gobierno emitió un decreto (Decreto No. 2726/83) ordenando la destrucción de los documentos relacionados con la represión militar. (Kritz. 1995, 326, 327)

Para el momento de las elecciones presidenciales, la descomposición interna del régimen militar era evidente; sin embargo, no se podía actuar como si éste no existiera, por lo que las elecciones no se radicalizaron. Por su parte, el Partido Peronista, mayoritariamente de base obrera, fue expulsado del poder militar en 1976 y dadas sus bases populares había sido víctima del terror de estado. Tomando esto en cuenta, su candidato presidencial Ítalo Luder dio por sentada su victoria y no consideró necesario atraer a los sectores descontentos cuyas demandas giraban en torno a los derechos humanos. En contraste, el Partido Radical, cuyo candidato era Raúl Alfonsín, puso especial atención en la cuestión de los derechos humanos y el esclarecimiento de sus violaciones. (Acuña y Smulovitz, 2001, 102, 103) Ello ayudó a captar una base electoral mayor que lo llevó a ser el ganador de la contienda.

Argentina fue el primer país en democratizarse, y también fue el que llevó a cabo un mayor número de políticas de verdad y justicia. Lo primero que hizo el presidente Raúl Alfonsín fue liberar a cuarenta y tres prisioneros políticos. (Barahona, 2001, 120) En febrero de 1984 pasó una ley permitiendo que cortes civiles desecharan cargos hechos por las cortes militares, y para el fin de su mandato, todos los detenidos políticos habían sido liberados. En diciembre se creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, encabezada por Ernesto Sábato, cuyo fin era investigar la verdad sobre lo que había ocurrido en la represión militar. El reporte *Nunca Más* se publicó en diciembre de 1984, consistía de cincuenta mil páginas de documentación, y un anexo que confirmaba los ocho mil novecientos sesenta y tres nombres de los desaparecidos y una lista de de trescientos sesenta y cinco centros clandestinos de detención y tortura; y además nombró a mil trescientas cincuenta y un personas, incluyendo doctores, jueces, reporteros, obispos y sacerdotes, que habían cooperado en la represión. (Barahona, 2001, 120)

En diciembre de 1983, el gobierno de Alfonsín anuló la auto-amnistía militar. Sin embargo, también se estipuló que aquellos que estuvieran siguiendo órdenes no serían objetos de juicio, y que la jurisdicción se mantendría en manos de las cortes militares, pero con un límite temporal de ciento ochenta días. Las cortes militares no cumplieron con su trabajo y así, los juicios se fueron a las cortes civiles. Estos comenzaron el 22 de abril de 1985, sin embargo, experimentaron varios retrasos dado que la ley argentina acostumbra juzgar por evidencia escrita y en esta ocasión se optó por el juicio oral. Los juicios finalizaron el 9 de diciembre de 1985, en su curso se llamaron ochocientos testigos a testificar, la mayoría eran prisioneros liberados. En diciembre de 1985, cinco de las nueve cabezas de las juntas militares fueron condenadas por setecientos nueve violaciones a los derechos humanos. (Kritz, 1995) La Corte



sentenció a Videla con reclusión perpetua, y lo descalificaron para volver a tener un cargo público al igual que a todos los generales. Eduardo Massera, recibió prisión perpetua, Agosti recibió cuatro años y seis meses, Viola recibió diecisiete años, y finalmente, Lambruschini ocho años. (Roehrig, 2002)

El marco legal de las decisiones que se llevaran a cabo estaba ligado a la decisión política de evitar confrontar la institución de las fuerzas armadas en sí. Al llevar a cabo los juicios en las cortes militares, se orillaba al ejército a condenarse a sí mismo y repudiar a los miembros más culpables. Además si los castigos provenían de un miembro de la milicia, se esperaba que tuvieran más impacto y desincentivaran de manera más clara futuras conspiraciones militares. A su vez, se creía que los juicios militares ofrecían la mejor posibilidad de terminar con la conspiración del silencio, es decir, el acuerdo tácito entre militares de no hablar. (Kritz, 1995)

El gobierno esperaba que estos juicios consolidaran la justicia. Sin embargo, las organizaciones de derechos humanos no estaban de acuerdo con este procedimiento, puesto que el acuerdo bajo el que fueron juzgados los líderes militares limitaba la verdadera responsabilidad sobre sus actos, permitiendo que la verdadera jurisdicción residiera en manos de las cortes militares. Además, en diciembre de 1985, la Suprema Corte favoreció la aplicación de la ley de “debida obediencia”, que confirma que los militares de bajos rangos no pueden ser enjuiciados, puesto que sólo seguían órdenes. (Barahona, 2001)

El primer momento para la decisión de política transicional era propicio para empujar un proceso fuerte, con aras a esclarecer el pasado y juzgar a los culpables; el poder militar estaba desfavorecido y débil debido a la guerra de las Malvinas. La derrota del Partido Justicialista (continuación del Peronista) demostraba la preferencia del estado de derecho sobre el carisma y la demagogia. Además, el gobierno se vio

favorecido con un Poder Judicial fuerte, comprometido a llevar a cabo los procesos penales, aunado a un público altamente involucrado en la búsqueda de la verdad y la justicia. Adicionalmente, el presidente Alfonsín estaba personalmente comprometido con los hallazgos de la verdad, y la memoria de la represión estaba “fresca”. (Barahona, 2001)

En 1987 se llevó a cabo el movimiento rebelde dentro del ejército conocido como los carapintadas. Éste fue una respuesta opositora a los juicios por violaciones a los derechos humanos; los levantamientos del grupo demostraron la fuerza de la milicia y la falta de capacidad de las autoridades civiles. La crisis económica obligó a Alfonsín a retirarse del puesto antes de lo esperado, y no pudo otorgar los perdones que había prometido. De este modo, el 8 de julio de 1989 Carlos Menem tomó posesión de la presidencia de Argentina.

El 8 de octubre Menem otorgó el primer perdón, éste evitaba juicios y sentencias civiles, sin embargo, no evitaba que los acusados fueran juzgados militarmente. Los carapintadas intentaron ganar el control de la Armada con un último golpe en diciembre de 1990, y fue el más violento de todos, sin embargo, éste fue reprimido y el gobierno logró derrotarlos en la milicia y neutralizarlos en la arena política. Cabe destacar que estos eventos no evitaron que en enero de 1991 se otorgara el segundo perdón. Después del segundo perdón los procesos de justicia se enfocaron en cuatro áreas: reparaciones a las víctimas por los daños del terrorismo estatal, información acerca de las desapariciones, búsqueda de los niños secuestrados y la intervención de cortes internacionales. (Acuña, 1996)

En 1991 se aprobaron las reparaciones económicas mediante la promulgación del Decreto 70 que ordenaba otorgar reparaciones para algunos ex prisioneros que habían demandado al gobierno argentino frente a la Comisión Interamericana de

Derechos Humanos. Para 1994, los derechos se extendieron a todas las personas que habían sido detenidas sin presentación de cargos. Posteriormente, se retribuyó a las familias de los desaparecidos. En 2004 se adoptó una ley que proveía de compensación monetaria a los niños nacidos en cautiverio. (Lichtenfeld, 2005)

El gobierno de Menem continuó persiguiendo la claridad del pasado. Durante su mandato, las cortes tenían la facultad de citar a los presuntos culpables, y aunque no se pudiera enjuiciar a nadie, las investigaciones prosiguieron. Otro avance en las investigaciones de la corte fue el reconocimiento de que varios de los bebés que habían nacido mientras sus madres estaban detenidas fueron robados y puestos en adopción ilegal bajo identidades falsas. En respuesta a estos eventos, en 1992, Menem creó la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad.

En 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos firmó un acuerdo con Argentina en el que se garantizaba el derecho a la verdad mediante la clarificación de lo que le ocurrió a los desaparecidos. En noviembre del mismo año el Juez Baltazar Garzón de la Quinta Corte Central de instrucción en Madrid presentó cargos contra noventa y ocho miembros de las fuerzas armadas argentinas por los crímenes de genocidio y terrorismo; sin embargo, el presidente argentino Fernando de la Rúa rechazó el arresto internacional y declaró que estos cargos no tenían efecto en Argentina.

A su vez, una investigación de la corte que inició con el robo de un niño en 1978 llevó al Juez Federal Gabriel Cavallo a declarar en marzo de 2001 que las leyes de amnistía puestas en marcha bajo el gobierno de Alfonsín eran anticonstitucionales, y que el derecho internacional y las obligaciones de los tratados preceden las leyes domésticas en Argentina. Tras la renuncia del presidente De la Rúa, Néstor Kirchner ordenó cooperación activa con las peticiones de extradición.

Cabe destacar que los juicios actuales incluyen no sólo a los líderes principales, sino a perpetradores directos y su enfoque no está solamente sobre los militares, sino también sobre los civiles que participaron; ello incluye sacerdotes, jueces y previos ministros. Para 2009 ya se habían presentado cargos a seiscientos veinticinco personas, doscientas setenta y nueve seguían en juicio y sesenta y dos habían sido sentenciados. Así, el 26 de octubre de 2011, el Tribunal Oral Federal número 5 condenó a cadena perpetua a doce de los oficiales que participaron en los asesinatos, y “a las puertas de la sede de los tribunales, en plena calle, centenares de familiares de víctimas, supervivientes y defensores de Derechos [sic] humanos escucharon en una pantalla gigante, veintiocho años después, conmovidos, la palabra de la justicia”. (El País, 2011)

### Chile

El 11 de septiembre de 1973, Augusto Pinochet dio un golpe de estado en contra de Salvador Allende. El golpe y las secuelas fueron especialmente violentas. En los días, semanas y meses posteriores, comunistas, socialistas, sindicalistas, estudiantes, maestros, reporteros, cantantes, abogados, cualquier persona sospechosa de simpatizar con el comunismo era perseguida, torturada y asesinada. (Webber, 1999, 525)

El gobierno declaró estado de sitio, se suspendieron las garantías básicas relacionadas al debido proceso, el Congreso fue disuelto — no fue restituido hasta 1990 — y la actividad política censurada. El terror estatal se desarrollaba no sólo a manos de la inteligencia, sino también de las fuerzas armadas, navales y aéreas, cuyas bases, barcos y academias fueron utilizados como centros de detención y tortura, al igual que el estadio nacional en Santiago. (Webber, 1999, 527) Miles de personas fueron sujetos de tortura, exilio, secuestro, ejecución y desaparición. En junio de 1976, la Suprema Corte de Chile dictaminó que la falta de comunicación de los prisioneros debido al

estado de sitio no era materia de recurso de amparo; sin embargo, la ONU lo calificó como ejercicio de tortura. (Webber, 1999, 527)

Para 1978, se decretó una ley de amnistía que prohibía el proceso penal de aquellos que cometieron abusos a los derechos humanos, desde el momento del golpe de estado hasta ese mismo año. (Kritz, 1995, 453) Por su parte, la comunidad internacional estaba consciente de las violaciones llevadas a cabo en Chile, era imposible ignorarlas, y debido a esto, Inglaterra comenzó a recibir refugiados tan pronto como tres meses después del golpe y los exiliados establecieron en Londres el Comité de Derechos Humanos de Chile a fines de 1973. La Asamblea General de la ONU ya se había pronunciado en profundo desacuerdo con las autoridades debido a la tortura institucionalizada, y para 1976 un grupo de trabajo de la ONU llamó a la comunidad internacional a procesar a los responsables de los crímenes en contra de la humanidad en Chile. (Webber, 1999, 528)

Desde el principio de la represión en Chile, las organizaciones de derechos humanos, con el apoyo de la Iglesia pidieron a las cortes prevenir y castigar los abusos a los derechos humanos cometidos por la dictadura. Sin embargo, durante una década la respuesta fue ignorar o actuar con temor e investigaciones limitadas. Durante los ochenta se llevaron a cabo múltiples esfuerzos para alcanzar la justicia en Chile, hubo un gran flujo de información; las revistas cubrían los casos más prominentes, y los libros de la represión se volvieron *bestsellers*. (Correa y Jiménez, 2001)

La demanda social no se quedó sólo en las publicaciones, los estudiantes de todos los sectores se manifestaban en contra del régimen, en “posiciones que iban de la ‘demanda social’ hasta la ‘lucha armada’”. (Torres, 2010, 5)

La búsqueda de instancias de lucha en contra del régimen, permitió un retorno de los jóvenes hacia los partidos políticos. Principalmente, el regreso de la militancia juvenil hacia los partidos de izquierda (Partido Comunista, Partido Socialista y el Movimiento de Acción Popular Unitaria), y hacia los grupos de lucha armada contra el régimen

como fueron el “Frente Patriótico Manuel Rodríguez” (FPMR) y el “Movimiento Juvenil Lautaro” (MJL).

Muchos sectores de la izquierda definieron que 1986 sería el “año decisivo” para derrocar la dictadura de Pinochet. Diversas organizaciones contrarias al régimen formaron la “asamblea de la civilidad”, la cual convocó a las mayores protestas sociales contra la dictadura. (Torres, 2010, 4)

Así pues, el 7 de septiembre de 1986, el FPMR llevó a cabo un atentado en contra del general Pinochet, intentando explotar su auto. Sin embargo, éste fracasó y llevó a una mayor represión a manos del régimen que declaró estado de sitio nuevamente y llevó al arresto de quince mil personas. En 1987, en parte por la visita del Papa Juan Pablo II al país, se levantó el estado de sitio y dos meses después partidos políticos no marxistas pudieron registrarse oficialmente; sin embargo, las fuerzas de seguridad mantuvieron cierto grado de represión política. (Kritz, 1995, 453)

Como antecedente a los hechos que han de venir, es importante destacar las reformas que se hicieron a la Constitución en 1980, pues de éstas dependerá en buena medida la dificultad de la búsqueda de la verdad y justicia en el régimen transicional. La Constitución protegía a la Junta elevando sus poderes a rango constitucional. Cuando entró en vigencia en 1981, los cambios más visibles que trajo fueron el alejamiento de Pinochet de la Junta legislativa y su reemplazo por el general del Ejército que lo seguía en antigüedad y se estableció una nueva regla bajo la cual, las modificaciones constitucionales requerían aprobación plebiscitaria además de unanimidad de la Junta. Estos cambios intentaban contener la democracia entre límites constitucionales efectivos. (Barros, 2001)

La democracia iba a ser circunscripta dentro de claros límites constitucionales, protegida por varias instancias de controles tales como órganos de control legal y constitucional. En este contexto, el capítulo de garantías constitucionales y el Tribunal Constitucional devinieron operativos bajo el gobierno militar como parte de una estrategia cuyo objetivo perseguía asegurar la validez de la Constitución previamente a cualquier transición. La idea era que si la Junta ponía en práctica la mayor parte posible de texto, la probabilidad de su desmantelamiento posterior iba a ser menor que si el cuerpo principal entraba en vigencia sólo a partir del retorno del gobierno civil. (Barros, 2001, 29)

Las condiciones sociales previamente descritas llevaron a que en 1988 se levantara un plebiscito para votar a favor o en contra de la permanencia de Pinochet en el gobierno. Una campaña política pacífica<sup>6</sup> resultó en la victoria del “no”, abriendo el camino a elecciones democráticas en 1989. La campaña electoral contendió entre la oposición de demócratas socialistas, cristianos y la fuerza de la derecha. En su campaña, la oposición, a la cabeza de Patricio Aylwin, hizo énfasis sobre su intención de perseguir los delitos en contra de los derechos humanos y llevarlos a las cortes. Sin embargo, el poder de Pinochet se mantenía, pues incluso antes de las elecciones, aseguró que si alguno de sus comandantes era tocado, se acabaría el estado de derecho. La oposición se mantuvo firme en la promesa de defensa a los derechos humanos, pero que evidentemente tendrían sus límites naturales es la misma estabilidad política del proceso. (Kritz, 1995, 459)

Una vez electo en 1990, Aylwin estableció la Comisión Nacional de la Verdad y Reconciliación encabezada por el abogado y ex-senador Raúl Rettig. Estaba compuesta por personalidades de los derechos humanos y había tanto miembros del gobierno de Pinochet, como aliados a la vieja tradición, con esto Aylwin se aseguró de enviar el mensaje de que quería que la Comisión funcionase gracias a su pluralidad. (Kritz, 1995, 463)

La Comisión Rettig fue encargada de investigar las violaciones a los derechos humanos que resultaron en muertes o desapariciones; se describieron las violaciones a detalle y se examinó el comportamiento de los servicios militares, las fuerzas armadas y el judicial. Tuvo un tiempo límite de 9 meses; su mandato era establecer el panorama más completo posible en cuanto a los actos de gravedad, sus antecedentes y sus

---

<sup>6</sup> “Sólo necesitas un lapicero para vencer a Pinochet”, (Kritz, 1995, 457)

circunstancias; establecer evidencia que permitiera individualizar a las víctimas; sugerir medidas de reparación que permitieran justicia, y hacer recomendaciones que permitieran evitar futuras violaciones. La comisión estuvo limitada a considerar “actos graves” que consistían sólo en las violaciones más flagrantes de los derechos humanos.

En el decreto fundacional se establecían como:

situaciones de detenidos desaparecidos, personas ejecutadas, torturados a muerte, en donde la responsabilidad del Estado se involucre con los actos de sus agentes o personas a su servicio, al igual que secuestros. (Kritz, 1995, 464)

Dentro de los resultados de la Comisión se registran mil ciento dos desapariciones y dos mil noventa y cinco ejecuciones y muertes bajo tortura. Oficialmente, se reconocen tres mil ciento noventa y siete muertes durante el régimen del terror de Pinochet, sin embargo, el reporte de la Comisión no se extiende a las decenas de miles de casos de tortura que no llevaron a la muerte. (Webber, 1999, 529) Mucho del reporte está destinado a la descripción de casos, cada uno a detalle. Dentro de él sin embargo, no se toman en cuenta los miles que fueron forzados al exilio o que huyeron del país por acoso, tampoco aquellos que fueron detenidos en redadas masivas. Los heridos no están representados en el reporte, sólo los muertos y los desaparecidos, - puesto que se presumen muertos-. A pesar de estas limitaciones, el Reporte Rettig pronto se convirtió en un *bestseller*, se adoptó como la verdad oficial y el presidente lo lanzó con una serie de disculpas para los afectados en nombre del estado. Aunque la derecha y el ejército no se disculparon, por primera vez desde 1973 no pudieron negar los hechos. (Barahona, 2001)

Por su parte, sin embargo, las reformas institucionales y la búsqueda de justicia no fueron exitosas. En marzo de 1990, las leyes Cumplido<sup>7</sup> se turnaron al Congreso, proponían una reforma a la Ley de Control de Armas, la Ley de Seguridad de Estado, el

---

<sup>7</sup> Llamadas de este modo debido a su creación bajo el mandato de Francisco Cumplido, ministro con el presidente Aylwin.



Código de Justicia Militar y el Código Penal, y de esa manera reducir los enclaves autoritarios del sistema legal. (Kritz, 1995, 469) Aylwin concedió ciento treinta y cinco perdones durante su mandato, y los jueces civiles se abstuvieron de llamar a los militares a testificar respecto a las violaciones, además las cortes militares fueron acusadas de defender sus intereses *vis-à-vis* los tribunales civiles. Los límites institucionales en Chile hacían imposible una política real de justicia. Uno de los aspectos era el marco judicial, como la Ley de Amnistía de 1978 y una serie de normas que privilegiaban a las cortes militares. Por su parte, la Suprema Corte no había modificado su composición, por lo que mantenía los sesgos ideológicos del gobierno militar, (Garretón, 1996) así pues, la mayoría de los juicios resultaron en impunidad para los oficiales acusados pues aplicó un criterio muy amplio para la definición de amnistía, además demostró un débil compromiso a investigar y castigar. (Kritz, 1995)

El nuevo gobierno tenía mayoría en la cámara Baja, pero no controlaba el Senado, por lo que tendría que comprometerse por lo menos con el ala de derecha cada vez que quisiera cambiar la legislación. Por otro lado, las reuniones que el gobierno mantenía con las figuras clave en los círculos militares, políticos, judiciales y de derechos humanos llevó a que se acordara la Ley de Punto Final, que era la abrogación o reinterpretación de la Ley de Amnistía, y además se estableció una fecha límite para los juicios; se intentó acelerar el proceso de juicio, pero falló en cumplir los intereses del ejército y además fue rechazada por las organizaciones de derechos humanos que lo vieron como un camino a la impunidad. Así pues, las Cortes continuaron llevando a cabo los juicios de modo errático.

El gobierno se vio severamente constreñido por la constitución, las instituciones, y la naturaleza política. De las transiciones democráticas del Cono Sur, la de Chile fue la más restringida, y además fue el país donde mayor poder y legitimidad mantuvo el

ejército. La Constitución de 1980 actuó como una protección a los militares y un paso a paso de la protección de la democracia.

Para principios de 1993 se empezó a observar un mayor vigor en la atención de los casos de violaciones a los derechos humanos en el período anterior a 1978. Sin embargo, era evidente que al interior del régimen había desacuerdos sobre cuál debía ser la manera de lidiar con los culpables. Además, el ejército estaba en contra de cualquier tipo de acción que fuera en contra de la amnistía; y sin el apoyo de la milicia, Aylwin tuvo que reconocer que los juicios podrían continuar indefinidamente.

En marzo de 1994, Eduardo Frei tomó el cargo de la presidencia por la coalición *Concertación de Partidos por la Democracia*, su programa presidencial se enfocó más en problemas socioeconómicos y delegó todo lo relacionado a los derechos humanos para el poder judicial. Sin embargo, la reacción pública al caso Letelier/Moffitt forzó a la administración Frei a posponer los planes económicos y volver a lidiar con el pasado. El caso era el asesinato de Orlando Letelier, el ministro de relaciones exteriores de Salvador Allende y su colega Roni Karpen Moffitt, los cuales fueron asesinados en Washington el 21 de septiembre de 1976 mediante un coche bomba. El ataque fue adjudicado a la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), (Kornbluh, 2006) sin embargo no formó parte de la amnistía de 1978, y en noviembre de 1993 el juez Adolfo Bañados sentenció al general Manuel Contreras (director de la DINA durante la represión política) a siete años de prisión. La decisión se apeló en la Suprema Corte, y el 30 de octubre de 1995 se mantuvo la decisión y Contreras junto con Pedro Espinoza (jefe de operaciones) fueron enviados a la cárcel. (Correa, 1997)

La reconciliación en Chile parecía no llegar al fin; dadas todas las restricciones antes expuestas, el paso a un segundo plano del resguardo de los derechos humanos de las víctimas del pasado y la inmunidad de Pinochet, la transición no concluía. Sin

embargo, en 1998, sucedió un hecho que sentaría precedentes no sólo en la historia chile, sino en la ley internacional; el Juez español Baltasar Garzón acusó legalmente a Pinochet. España emitió una orden de aprehensión internacional y solicitó su extradición de Reino Unido. El 16 de octubre de 1998 se arrestó a Augusto Pinochet en Londres bajo la provisión de una ley española que otorgaba jurisdicción en cortes locales por casos de genocidio, terrorismo y otros crímenes internacionales de acuerdo a los tratados ratificados. En este sentido, la Casa de los Lores decidió que Pinochet no poseía inmunidad como ex jefe de estado, y que la tortura constituía un crimen de extradición. Eventualmente, Pinochet fue encontrado no apto para juicio por motivos de salud y enviado a casa. Sin embargo, este hecho permitió abrir un espacio para nuevas acusaciones. (Roht-Arriaza, Mariezcurrena, 2006)

Para el año 2000 Pinochet volvió a Chile y la Corte Suprema le arrebató la inmunidad; además, dado que el decreto de amnistía de 1978 no aplicaba para el crimen de desaparición forzada se le pudieron levantar cargos al respecto. Sin embargo, de nueva cuenta, su precaria salud orilló a que se retiraran los cargos. Para 2006 ya había sido puesto bajo arresto domiciliario cinco veces desde su regreso, pero murió antes de ser sentenciado. Sin embargo, docenas de militares bajo su mando siguen enfrentando acciones legales en Chile y el resto del mundo.

### México

“En los nuevos regímenes democráticos, o viene rápido la justicia o no llega en absoluto” (Samuel Huntington, 1991, 228)

El PRI gobernó en México desde 1929 y hasta el año 2000 sin alternancia en el poder y sin perder la mayoría de las Cámaras hasta 1997. El partido fue creado bajo una base de aspiraciones nacionales de representación, por ello, localizaba a los líderes y grupos con

influencia de las localidades y los postulaba como candidatos oficiales y de este modo aseguraba la negociación con el partido, así se convirtió en un organismo basado en alianzas con caciques regionales. (Peschard, 1984, 62) Por otro lado, también pretendía “incorporar dentro del partido a las fuerzas populares, sumándolas, corporativizándolas y equilibrándolas entre sí para permitir su convivencia y desalentar su posible fusión y acumulación de fuerzas”. (Peschard, 1984, 64) Mediante estas formas de obtención de poder, el partido logró establecer una base de poder clientelar y nacional que alcanzaba todos los rincones y le permitía mantener una apariencia de legalidad y cierta legitimidad con los grupos de mayor apoyo.

Dentro de su régimen se caracteriza la época que va del final los años sesenta a principios de los ochenta, conocida como la “guerra sucia” y se le llama así debido a las acciones que tomó el Estado para contener la insurrección popular.

Las instituciones militares, las de procuración y administración de justicia y las de representación popular fueron utilizadas como estructuras criminales con cuyos recursos y a cuyo cobijo se realizaron y protegieron crímenes que, de manera sistemática, agravaron a amplios sectores de la población y a combatientes prisioneros. (FEMOSPP, 2006, 1)

El inicio de la caída de la legitimidad del PRI se puede trazar a los eventos de los fines de la década de los sesenta, caracterizados por la represión de los estudiantes y de todo aquel que fuera sospechoso de subversión. En un inicio, el movimiento estudiantil tenía una serie de peticiones que extendía al gobierno, entre ellas la desaparición del cuerpo de granaderos, renuncia de los jefes de policía, garantías para el estudiantado y la desaparición del artículo 145 del Código Penal (delito de disolución social).

La fuerza del movimiento estudiantil se acrecentó gracias a que fue capaz de señalar ante amplios sectores la gran contradicción en que vivía el Estado Mexicano que, con respuestas represivas y autoritarias, negaba cotidianamente el marco normativo de una constitución progresista, que era garante de derechos democráticos para cada ciudadano y ciudadana del país. (FEMOSPP, 2006, 38)

Gracias a esto y al crecimiento político del movimiento, sectores populares asignaron al movimiento estudiantil la bandera de defensores de su causa.

La represión estalló el 2 de octubre de 1968 cuando un mitin pacífico en la Plaza de las Tres Culturas fue atacado; se utilizaron francotiradores para inducir una respuesta armada del ejército y que ello provocara una masacre que aniquilaría a los disidentes.(FEMOSPP, 2006, 62) Dicho acto fue una emboscada, el gobierno la llevó a cabo de manera planeada y consciente, los agentes policíacos estaban infiltrados en la multitud y cuando el fuego empezó, se colocaron un pañuelo blanco en la mano para identificarse unos a otros. Los muertos no fueron sólo estudiantes, también se atacó a padres de familia, adultos mayores e incluso niños. (Clark, 2002, 100, 101)

Para 1971, se presenta la segunda gran masacre en contra de los opositores. El movimiento fue una continuación de lo que ocurrió en 1968, ya que exigía la libertad de los estudiantes detenidos, atacaba al gobierno federal acusándolo de injusto, antidemocrático y opresor del pueblo, aparte de ser asesino de estudiantes. Y al candidato del PRI, Luis Echeverría, se le acusaba como uno de los principales criminales y dirigentes de la matanza de Tlatelolco. La marcha del 10 de junio de 1971 fue reprimida por el grupo paramilitar de los Halcones, que era comandado e incluso pagado por el gobierno. (FEMOSPP, 2006) Nuevamente, los estudiantes fueron emboscados por policías, Halcones y granaderos; se atacó a reporteros y los estudiantes que fueron detenidos fueron llevados al Campo Militar Número 1. (Clark, 2002, 140-143)

Por otro lado, en el estado de Guerrero también se llevaron a cabo violaciones sistemáticas que comenzaron cuando los campesinos dejaron de tener una visión agrarista, modernizaron sus demandas e intentaron lograr el control de su proceso productivo y retener el excedente. Estos intentos, que se identifican más con la creación de una conciencia social que con la pobreza, es lo que se topa con la represión del

Estado. (FEMOSPP, 2006, 6) La lucha social en Guerrero se convirtió en política cuando los campesinos percibieron que el poder estaba siendo usado en su contra.

La estructura del estado le cerró al pueblo todos los caminos legítimos y legales de solución a los problemas y fue utilizada para beneficio exclusivo de los intereses de un reducido sector que pretendió perpetuarse como único beneficiario”. (FEMOSPP, 2006, 7)

La protesta en Guerrero, al igual que la de la capital, fue en contra de un ejercicio autoritario del poder, que buscaba una solución democrática a los actos de corrupción, al ejercicio tiránico del poder y a la estabilización de las organizaciones campesinas.

La represión en Guerrero se mantuvo, y para el 8 de mayo de 1965, para poder golpear legalmente a la insurgencia cívica

el gobierno del estado legalizó la represión en Guerrero a través del *Decreto No. 29* de la legislatura estatal, que estableció delitos que se equiparaban al de disolución social y que suspendían prácticamente las garantías constitucionales”.(FEMOSPP, 2006, 21)

En 1967 hubo una masacre en Acapulco y la represión se extendió hasta 1970 con reportes de detenciones arbitrarias, tortura, robo y saqueo, asesinatos y violaciones masivas, entre otros. (FEMOSPP, 2006, 37)

Cientos de personas fueron detenidas por las fuerzas de seguridad y jamás se volvió a saber de ellas. Durante 1974, un avión de la fuerza aérea realizó regulares vuelos nocturnos en las cercanías de una base militar de Guerrero para arrojar cuerpos al Océano Pacífico. Según ex-oficiales de la fuerza aérea que participaron en los operativos, a los prisioneros se les disparaba en la cabeza antes de subirlos al avión, aunque algunos todavía estaban vivos al momento de ser lanzados por la puerta de carga.

Los familiares de los desaparecidos sufrieron un destino especialmente cruel—el de esperar en vano durante años la noticia que les permitiría enterrar a sus muertos e iniciar el proceso de duelo. El grado de crueldad se vio agravado por la negativa del gobierno mexicano a facilitarles información sobre qué había sucedido con sus familiares—o de llevar a juicio a los responsables. (HRW, 2006, 73)

Existen “informes de derechos humanos que señalan que la mayor persecución contra la disidencia política y contra los grupos denominados guerrilleros sucedió durante la administración federal de José López Portillo”; (Laguna, 2007) de ello deriva que en dicho periodo se hayan llevado a cabo varias movilizaciones de alto perfil, como las del Comité Eureka y las del Comité de Madres de Desaparecidos Políticos. En respuesta a dichos movimientos, el Procurador General de la República presentó un

reporte público en 1979 que establecía que la mayoría de los desaparecidos habían muerto en confrontaciones armadas o eran fugitivos. (Acosta, 2006) Durante esta administración, el número de desaparecidos ascendió a doscientos setenta y siete.

El gobierno del PRI se mantuvo durante cinco sexenios más, y las respuestas a dichas violaciones nunca vieron la luz. Para la década de los ochenta el partido empezó a perder legitimidad ante la crisis económica, la falta de legalidad y la permanencia de la corrupción. Esto se hizo evidente en las elecciones de 1988 en las que la ilegalidad del PRI se hizo manifiesta con la “caída del sistema” y la victoria de Carlos Salinas. Para 1990, el PRI respondió a algunos levantamientos indígenas y campesinos con militarización de la zona y campañas de contrainsurgencia, que resultaron, nuevamente, en severas violaciones de los derechos humanos. (Anaya, 2009) Como menciona Mariclaire Acosta, a diferencia de otros países de la región, México comenzó a tener un movimiento articulado que demandara respeto por los derechos humanos en tiempo reciente. Hasta la década de los ochenta dos movimientos se encontraron sin entenderse el uno al otro, lo que debilitó sus respectivas causas; por un lado, el movimiento de izquierda anti-represión y el movimiento por los derechos humanos.

En las elecciones del 2000, la sociedad mexicana otorgó la mayoría de los votos al candidato de la coalición del PAN y el Verde Ecologista, Vicente Fox. Dicha elección fue el resultado de una movilización pacífica por el ejercicio de los derechos civiles y políticos de miles de personas, que veían en él un cambio radical, en primer lugar, sería la alternancia a setenta años del mismo gobierno, en segundo lugar sus promesas de campaña eran diferentes, y era la primera vez que se veía una promesa verdadera para la protección y promoción de derechos humanos.

Se debe recordar el compromiso del Presidente Vicente Fox de promover un mecanismo de justicia transicional que respondiera a las exigencias de las víctimas de las violaciones de los derechos humanos del pasado”. (Arjona, 2006, 56)

Es de suma importancia tomar en cuenta que cuando el presidente Fox llegó al poder, la Cámara de Diputados se componía de doscientos siete diputados por el PAN, doscientos seis por el PRI y ciento veinticinco por el PRD. (Sexto Informe de Gobierno, 2006) Dicha distribución establecía que el PAN no podía llevar a cabo reformas constitucionales ni de legislación secundaria por sí mismo. Ahora bien, a pesar de la derrota presidencial del PRI, éste no había desaparecido ni había sido destruido, se había vuelto la oposición, y una oposición con mucha fuerza. Era segunda mayoría en el Congreso, controlaba el 59% de los estados, seguía siendo mayoría en 65% de las legislaturas locales y seguía contando con una fuerte presencia nacional. El PRI se podía convertir en el verdugo de cualquier reforma constitucional y

la dinámica institucional del Congreso dependería de que pasara con el PRI, de si el partido se divide o se desintegra, se reagrupa y repunta, si decide colaborar con el gobierno de Fox u obstaculiza todos sus movimientos”. (Dresser, 2003, 334)

Los primeros cinco meses de la transición, Fox se reunió con ex guerrilleros y prometió una comisión de la verdad, sin embargo, estaba sobre la mesa la posibilidad de elegir una fiscalía especial o una amnistía; su gabinete estaba en contra de la última opción, sin embargo, el ejército la favorecía. Tanto Santiago Creel (secretario de gobernación) como Diego Fernández de Cevallos argumentaron que una Comisión de la Verdad tendría efectos desastrosos en la democracia naciente, iniciando una cacería de brujas indiscriminada en contra de los perpetradores. Muchos de ellos eran poderosos y tenían puestos importantes dentro del Congreso. Exponerlos significaría perder el apoyo para reformas importantes como la muy necesaria reforma fiscal. (Acosta, 2006) Adicionalmente, Creel argumentaba que la fiscalía favorecería las instituciones del país al establecer responsabilidad individual y consolidar la autoridad del nuevo régimen. (Doyle, 2003)

Sin embargo, dentro del debate del gabinete Adolfo Aguilar Zinser y Jorge Castañeda (secretario de Relaciones Exteriores) favorecían una Comisión de la Verdad,



argumentando que una Fiscalía llevaría a la impunidad debido a las dificultades inherentes al sistema. Argumentaban que una comisión de la verdad ayudaría a identificar criminales y exponer los secretos del sistema autoritario. (Aguayo, 2006, 58) Es importante tomar en cuenta las opiniones de los últimos dos dado que era con quien Fox más hablaba de política, “asegura que valoraba mucho las aportaciones de Castañeda y Aguilar Zínser. Le ofrecían una visión de académicos y no de políticos. Ésta le resultaba muy útil para tener otros puntos de vista en la toma de decisiones”. (Aguilar y Castañeda, 2007, 27)

Fox se enfrentaba a una decisión compleja, por un lado, la comisión era la solución factible para descubrir las violaciones y los culpables; la producción del reporte de la misma, si bien no sería jurídicamente vinculante y por lo tanto sin consecuencias de tipo penal, sí sería una atribución explícita de los crímenes del previo régimen y “permitiría conocer los mecanismos de función del viejo régimen”. (Fox, 2001) Sin embargo, su establecimiento dificultaría la transición en términos de gobernabilidad. Por ejemplo, cuando se discutía el tema de la reforma fiscal,

se abrían grandes probabilidades de convencer por lo menos a un grupo de diputados y senadores del PRI para que ayudaran, sobre todo si, como sugirió Beatriz Paredes a Santiago Creel justo antes de la primera gira internacional del presidente electo a Chile, Argentina, Uruguay y Brasil, no se desataba una cacería de brujas contra el ‘pasado’: nada de comisiones de la verdad, persecuciones, investigaciones, etcétera”. (Aguilar y Castañeda, 2007, 117)

Por el otro lado, una fiscalía, – a pesar de que se pudiera considerar una opción legal de mayor impacto, pues no sólo averiguaría sino que tendría el poder de mandar a juicio – dados los límites de prescripción, recolección de evidencias y testimonios a los que se enfrentaría, era una opción más segura. “Al optarse por una Fiscalía y no por una Comisión de la Verdad, el presidente estaba mandando un gesto muy relevante de compromiso con los priístas”. (Aguayo y Treviño, 2007, 720) Además, en febrero de 2003, dieciséis grupos de derechos humanos firmaron un documento titulado

“Impunidad en México” en el que se ponía en duda la creación de una fiscalía. (Seils, 2004)

Sin embargo, se debe considerar que dado que el “voto útil” de la izquierda incluía el compromiso de constituir una comisión de la verdad, Fox tenía una obligación moral y política de enfrentar las violaciones a los derechos humanos del régimen previo. (Aguayo y Treviño, 2007) El tema no podía ser ignorado, especialmente porque información sobre la represión seguía emergiendo, y las organizaciones de familiares y víctimas continuaban presionando por el enjuiciamiento de los criminales del pasado. La presión internacional — reportes de ONGs, o cláusulas en los Tratados de Comercio, como sucedió con el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea — se hacía evidente y un reporte de Human Rights Watch declaró que a menos que el gobierno tomara medidas, una nueva era de justicia y respeto a los derechos humanos quedaría incumplida. (Aguayo y Treviño, 2007)

En octubre de 2001, murió violentamente la defensora de los derechos humanos, Digna Ochoa, creando un gran escándalo nacional e internacional. Ello forzó al presidente a tomar más en serio las responsabilidades con los derechos humanos. Así pues, tras décadas de ocultamiento y negaciones, el 27 de noviembre de 2001, el estado mexicano reconoció oficialmente los actos de violencia política cometidos por sus fuerzas de seguridad durante la “guerra sucia”. (HRW, 2006, 77) En una ceremonia pública, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) presentó la recomendación 26/2001 de tres mil páginas sobre los abusos oficiales cometidos durante esa época. En ella se detallaban quinientos treinta y dos casos de desapariciones, se logró dar evidencia para doscientos setenta y cinco de los casos y se estableció que se habían perpetrado violaciones a los derechos humanos, (Seils, 2004) y

La Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado fue creada el 27 de septiembre de 2002; tenía la misión de realizar las investigaciones necesarias para la debida integración de las averiguaciones previas que derivaran de denuncias. Sin embargo, desde el momento de su creación presentaba una serie de omisiones y ambigüedades, por ejemplo, el acuerdo por el que fue creada sólo incluía delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos y eso excluía a los grupos paramilitares y autoridades estatales o municipales. Adicionalmente, las investigaciones excluían los miembros de la guerrilla que habían sido condenados y después habían recibido amnistía en 1978. También se tenía que demostrar que las víctimas habían estado vinculadas con movimientos sociales y políticos, definición nunca establecida, lo cual estrechaba el universo de casos de víctimas. Finalmente, el decreto presidencial no establecía un marco temporal y tampoco menciona explícitamente la naturaleza de los crímenes a investigar cuestiones todas que entorpecían su labor. (Aguayo y Treviño, 2007)

La estructura de la fiscalía fue la división en tres áreas. En primer lugar, el área de investigación legal tenía como objetivo consolidar las investigaciones y centralizar los casos en jurisdicción federal. La segunda área, la de información y análisis acumulaba y analizaba la evidencia histórica para clarificar cómo los crímenes del pasado estaban relacionados a los movimientos sociales y políticos. Finalmente, el área de cooperación, participación ciudadana y relaciones institucionales se encargó de atender las necesidades de las víctimas afectadas por la violencia y la represión, al mismo tiempo que cooperaba con organizaciones de derechos humanos, instituciones académicas y grupos profesionales. (Acosta, 2006)

Se contrataron más de ciento sesenta personas, de ellos, cincuenta y ocho eran abogados investigadores y setenta y dos se encargaban de tareas administrativas.

Contaba con distintas áreas, en primer lugar, el *Programa de Investigaciones Legales* que se subdividió en tres “ejes”, el programa A trataba los casos de la recomendación de la CNDH, el B con la resolución de la Suprema Corte (las dos masacres) y el C con asuntos que no estaban relacionados con las dos fuentes originales. El programa A trataba aproximadamente trescientos veinte casos, la mayoría de los cuales provenían de Guerrero. El programa C estaba principalmente enfocado en la masacre de Aguas Blancas de 1995. (Seils, 2004)

Por su parte, el *Programa de Información y Análisis* cuyo objetivo, como se mencionó anteriormente, era recabar y analizar información histórica; contaba con seis integrantes, dos de los cuales eran investigadores, uno concentraba evidencia fotográfica y otro lidiaba con los documentos militares. Sin embargo, para 2004 los integrantes se redujeron a cuatro. El *Programa para la Cooperación, Participación Ciudadana y las Relaciones Institucionales* atendía a las víctimas y a sus familiares, y cuando era pertinente remitía los datos a las autoridades acusadoras. Se comprendía de cinco miembros.

El *Subprograma de Análisis Legal y Diseminación* estaba dedicado a preparar reportes y diseminar información sobre las actividades de la FEMOSPP. Sin embargo, los reportes carecían de coherencia y fueron muy criticados. Es importante resaltar que la experiencia ha demostrado que una estrategia de comunicación efectiva es menester para alcanzar la credibilidad y la legitimidad de la transición. La investigación de los sistemas criminales no es solamente describir la consumación de los actos, sino describir claramente la operación de los elementos de la maquinaria que llevaron a los crímenes en cuestión, algo de lo que los reportes de la Fiscalía carecían. (Seils, 2004)

En el decreto se establecía la creación de un *Comité de Apoyo Ciudadano*, sin embargo, su mandato no fue muy claro; estaba formado por expertos en la materia de

derecho, historia y ciencias sociales y ofrecía apoyo a la fiscalía. El objetivo del Comité era monitorear el trabajo de la fiscalía y denunciarla en caso de no cumplir con su misión. Su función principal era la de dar voz a las víctimas, a los ciudadanos y a la sociedad en general.

El primer caso presentado fue el de la masacre de 1971; en julio de 2004 se acusó a once personas, entre ellas Echeverría, de “genocidio”, un juez federal rechazó los cargos argumentando que el crimen había proscrito. El caso llegó a la Suprema Corte y decidió que la prescripción no aplicaba para Echeverría ni para Mario Moya Palencia,<sup>8</sup> sin embargo, la acusación de genocidio no estaba correctamente fundada. Se intentó juzgar de nuevo a Echeverría y a ocho más por genocidio en la masacre del 2 de octubre de 1968, pero nuevamente se desechó la acusación, sin embargo, tras la apelación, el 30 de junio de 2006, un magistrado federal concedió una orden de arresto domiciliario en su contra, dos días después reconsideró y ordenó su liberación el 8 de julio.

De las ocho acusaciones que fueron resultado del estudio de cientos de casos, sólo se condujo a juicio a Miguel Nazar Haro, ex director de la *Dirección Federal de Seguridad*. Los cargos en su contra fueron por la desaparición forzada, detención ilegal y secuestro de Jesús Piedra Ibarra; tras la presentación de las acusaciones el juez declaró que el crimen había prescrito; sin embargo, la fiscalía apeló con la Suprema Corte, la cual sentenció que la prescripción no era aplicable para los casos de secuestro en los que la víctima siguiera desaparecida. Así pues, se emitió orden de arresto en contra de tres oficiales acusados de participar en la desaparición forzosa de Jesús Piedra Ibarra. En febrero 2004, las autoridades federales arrestaron a Nazar Haro en la Ciudad de México. Se le detuvo varios meses en la prisión de Topo Chico en Monterrey, pero dada su

---

<sup>8</sup> Secretario de Gobernación con Luís Echeverría.

precaria salud se le otorgó arresto domiciliario. Los otros dos sospechosos, Luis de la Barreda Moreno y Juventino Romero Cisneros permanecen desaparecidos. (Acosta, 2006, 107)

Estos eventos arrojan luz sobre uno de los temas más importantes dentro del análisis de la fiscalía: los límites legales a los que se enfrentó. Por ejemplo, México ratificó, en diciembre de 2001, la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad, que establece en su artículo primero que los crímenes contra la humanidad son imprescriptibles "cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido". Sin embargo, esto no ocurrió porque la presidencia y las fracciones del PAN y el PRI en el Senado incluyeron una *declaración interpretativa* que señalaba que "Inicialmente [se] consideran imprescriptibles los crímenes que consagra la Convención cometidos con posterioridad a su entrada en vigor para México", es decir, cualquier violación cometida antes de la adopción del Convenio no sería punible. (Aguayo y Treviño, 2007, 732)

Adicionalmente a lo ya descrito, el funcionamiento de la fiscalía, como tal, dio mucho de qué hablar. Por ejemplo, existe la opinión generalizada de que uno de los errores más graves fue el de utilizar el concepto de genocidio para acusar a los responsables de las matanzas. Para Human Rights Watch,

la estrategia legal del fiscal especial [...] no funcionó. En ambos casos se argumentó que el crimen cometido constituyó genocidio y que como tal no se encontraba sujeto a prescripción. Los tribunales desestimaron ambos argumentos" por una razón: el "delito en cuestión no constituyó genocidio. (Aguayo y Treviño, 2007, 735)

También es importante notar que la ratificación hecha por México en 2002 de la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas, añadía la reserva de que los militares no podían ser juzgados por tribunales civiles, (Aguayo y Treviño, 2007, 733) lo cual era una manera más de atar de manos a la fiscalía.

En este sentido, los militares intentaron, en septiembre 2003, reconocer su responsabilidad por las violaciones cometidas en contra de los derechos humanos. Se anunció el arresto de los generales Mario Arturo Acosta Chaparro, Francisco Quirós Hermosillo y el Mayor Francisco Javier Barquín, a quienes se acusó del homicidio de ciento cuarenta y tres personas, desaparecidas en los setenta. Sin embargo, el Tribunal Militar Supremo sentenció que debido a la falta de evidencia, sólo se les juzgaría por la desaparición de veintidós personas. En julio 2004, un juez militar exonero a Acosta Chaparro debido a que “se perdió la evidencia”, al igual que a los otros dos acusados. Esta impunidad se atribuye a que los militares fueron juzgados en cortes militares y no civiles. (Acosta, 2006)

Por su parte, la misma designación del Fiscal especial era un anticipo del fracaso; la responsabilidad del nombramiento se transfirió del presidente al Procurador General de la República Rafael Macedo de la Concha, quien, por ser militar, depende jerárquicamente del secretario de Defensa, y que además en su juventud había trabajado para Fernando Gutiérrez Barrios, uno de los principales responsables de la represión. Durante los nombramientos, se aseguró de bloquear todas las opciones dadas por Castañeda y Aguilar, y terminó eligiendo a Ignacio Carrillo Prieto, que no contaba con el conocimiento de los temas necesarios para el propio funcionamiento del aparato de justicia. (Aguayo y Treviño, 2007, 733)

Cabe destacar que en la presentación del Lic. Ignacio Carrillo Prieto como fiscal especial se estableció que:

La Procuraduría General de la República comparte la preocupación del titular del Ejecutivo Federal, por atender las demandas sociales de que se esclarezcan los hechos y se imparta justicia respecto de los presuntos desaparecidos por motivos políticos, como única vía para zanjar las viejas heridas y consolidar la unidad nacional; por lo que el nombramiento que nos ocupa se sustenta en la facultad que el Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Institución otorga a su titular para designar por acuerdo fiscales especiales para el conocimiento,

atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten, como es el caso.<sup>9</sup>

Además, Paul Seils menciona que una de las mayores fallas localizadas en la estructura y funcionamiento de la FEMOSPP fue su falta de comunicación con las víctimas. A pesar de contar con un área de psicólogos dedicados a la atención de los familiares y las víctimas, no hubo un apoyo claro ni conclusión a las consultas iniciadas. Por lo que hace al reporte que elaboró la fiscalía, nunca pasó de ser un borrador que además no se publicó, cuestiones que llevaron a que, una vez presentado el reporte, los líderes de las organizaciones que representaban a los familiares de las víctimas fueran muy críticos con éste; sin embargo, las elites políticas lo aceptaron.

“La Fiscalía fue creada para fracasar”, comentó Denise Dresser tras renunciar al *Comité de Apoyo Ciudadano*. (Aguayo y Treviño, 2007, 733) En este mismo sentido, Kate Doyle comenta que

Si una comisión de la verdad era políticamente riesgosa para una administración que no quería tocar fibras sensibles del PRI, entonces exactamente ¿cómo es que un fiscal especial – con el poder de traer a los criminales de los derechos humanos ante la justicia – sería menos peligroso, a menos que estuviera diseñado para serlo?” (2003, 70)

Aguayo y Treviño concluyen diciendo que:

la evidencia permite sugerir que Vicente Fox decidió crear una Fiscalía débil a la que de manera deliberada dejó seguir estrategias poco adecuadas. Es posible que ello se debiera a su decisión de utilizar el pasado como moneda de cambio en las negociaciones con el viejo régimen. (2007, 739)

En 2006 dejó de operar la Fiscalía, y los resultados alcanzados no se acercaron a lo que había prometido el Presidente Fox. Varias organizaciones de derechos humanos se coordinaron para exigir lo siguiente:

---

<sup>9</sup> “Palabras del licenciado Rafael Macedo de la Concha, Procurador General de la República en la presentación del doctor Ignacio Carrillo Prieto como 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, en el auditorio México de esta institución, el 04 de enero de 2002. <http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/coms02/040102a.html>



Las organizaciones abajo firmantes<sup>10</sup> presentamos el día 02 de mayo una petición formal ante la Procuraduría General de la República a fin de que el Procurador Daniel Cabeza de Vaca explique en reunión de trabajo con los suscritos las razones que respaldan la decisión de cerrar la Femosp, y para que informe la postura oficial [...] Por otra parte, con fecha 8 de mayo, hicimos la misma solicitud a los integrantes del Comité Ciudadano de la Fiscalía.

La petición la hemos realizado en nuestra calidad de coadyuvantes en diversas averiguaciones previas y, en algunos casos, como víctimas directas de la represión, pero también como parte de la demanda colectiva de la sociedad por conocer con precisión la verdad de los hechos que investiga la Femosp.

La parte de la sociedad que había participado con la Fiscalía estaba altamente decepcionada con los resultados. A la fecha se sigue pidiendo el establecimiento de una comisión de la verdad que llegue a las averiguaciones necesarias para brindar justicia y reparaciones a las víctimas y sus familiares.

Por otro lado, es importante destacar que, si bien los resultados de la Fiscalía no fueron lo que se esperaba, el Informe que se presentó sentó las bases necesarias para que el caso Radilla Pacheco llegara a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Rosendo Radilla Pacheco se encuentra desaparecido desde el 25 de agosto de 1974, y se presumía desaparición forzada a manos del Ejército en el estado de Guerrero, y el fallo de la Corte establece que “[las] alegadas violaciones derivadas de este hecho se prolongan hasta la fecha, por cuanto el Estado mexicano no ha establecido el paradero de la [presunta] víctima ni se han encontrado sus restos”. (CIDH, 2009)

Por lo anterior, la Comisión [Interamericana de Derechos Humanos] solicitó a la Corte que declare la responsabilidad internacional del Estado por la alegada violación de los derechos consagrados en los artículos 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica), 4 (Derecho a la Vida), 5 (Derecho a la Integridad Personal), 7 (Derecho a la Libertad Personal), 8 (Garantías Judiciales) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo tratado, en perjuicio de Rosendo Radilla Pacheco. Asimismo, solicitó a la Corte declarar la responsabilidad internacional del Estado por la alegada violación de los artículos 5 (Derecho a la Integridad Personal), 8 (Garantías Judiciales) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana, en perjuicio de los familiares del señor Radilla Pacheco [...] De otro lado, solicitó que se declare el incumplimiento por parte del Estado del artículo 2 de la Convención Americana (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno). Por último, la

---

<sup>10</sup> Comité 68, Pro Libertades Democráticas A. C., Asociación de Familiares de Detenidos y Víctimas de Violaciones a Derechos Humanos (AFADEM), Fundación Diego Lucero A.C., Comité de Madres de Desaparecidos Políticos de Chihuahua, Hijos e Hijas Nacidos en la Tempestad, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos y Todas, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C.

Comisión solicitó a la Corte que ordenara al Estado la adopción de determinadas medidas de reparación, pecuniarias y no pecuniarias. (CIDH)

Así pues, una vez que la anterior sentencia fue notificada al Estado Mexicano, ésta se envió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y mientras se estudiaba para preparar el fallo, el Congreso de la Unión se anticipó y aprobó una reforma constitucional de gran trascendencia en materia de derechos humanos. Se modificó el artículo 1º Constitucional, para quedar como sigue: “En México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;...las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

En consecuencia, el fallo de la Corte fue revolucionario, puesto que, al tomar en consideración lo establecido en dicho artículo, se sostuvo que la sentencia permanecía obligatoria para el Estado mexicano. Siendo así para el Poder Judicial, y por ello los jueces de todo el país, tanto federales como locales, deberán resolver en casos concretos si alguna ley es o no constitucional y si viola algún derecho humano. Siendo ese el caso, deberán evitar su aplicación, observando también los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales ratificados por México. Por otro lado, dicha sentencia dio fin al fuero militar, pues se ordenó su improcedencia en casos donde se afecte a civiles.

Así pues, es importante considerar que, si bien, la actuación de la Fiscalía o el Informe en sí mismo no rindieron frutos, el hecho que éste analizara el caso Radilla sentó un precedente importante; el cual permitió que el caso llegara a la Corte Interamericana, y que la sentencia emitida por ésta significara una modificación trascendental en la protección de los derechos humanos del país.

## **Conclusiones**

Las transiciones a la democracia presentan varios problemas estructurales a los que se debe enfrentar el gobierno entrante. Se deben fortalecer las instituciones al igual que legitimar los nuevos aparatos de poder y garantizar a la ciudadanía que la democracia existe y que no desaparecerá. Aunado a dichos problemas inherentes a la transición, cuando un gobierno se enfrenta a violaciones de los derechos humanos a manos del régimen anterior, el conflicto aumenta, no sólo se enfrenta a las presiones internas del mismo aparato gubernamental, sino de la ciudadanía, y en la mayoría de los casos a las presiones externas por los defensores de los derechos humanos.

Para que los procesos de justicia transicional sean efectivos deben apuntar a múltiples fines, y lograr el balance de estos. Se debe tomar en cuenta que los procesos necesitarán ajustarse en el tiempo para mejorar su efectividad. Sin embargo, los temas de la justicia transicional no son los únicos que se deben abordar, los gobiernos transicionales también deben de alocarse a temas de coyuntura como políticas de seguridad, consolidación de la democracia y de las instituciones y reavivar la economía, dichos temas, como se observó en el estudio de casos, suelen utilizarse como puntos neurales de las negociaciones en las elites de poder. Roht-Arriaza y Mariezcurrena mencionan que lo más importante no es cómo se llega a los fines de justicia transicional, sino si al final se llega o no.

Los distintos mecanismos de justicia transicional existen debido a las distintas circunstancias a las que se tiene que adaptar cada proceso y cada gobierno. Es papel del estado decidir el modo y el momento en el que se implementarán dichos procesos para que puedan ser exitosos y que su resultado sea el más benéfico posible, tanto para otorgarle a la sociedad el alivio necesario, como para garantizar su legitimidad y gobernabilidad.

Los mecanismos de justicia transicional son menester en la implementación de un nuevo gobierno, en especial cuando sale de un gobierno autoritario, cuyas violaciones a los derechos humanos son evidentes y reconocidas. El simple planteamiento de un esquema de retribuciones y de justicia permite que el gobierno transicional se posicione como un garante de los derechos, de la libertad y, lo más importante, del estado de derecho. Al hacer esto reconoce no sólo la importancia del proceso como tal, sino el papel fundamental que juega la ciudadanía y la demanda social dentro de una democracia.

El énfasis en la “verdad” cobró suma importancia en América Latina debido a la naturaleza de la represión. No eran matanzas abiertas sino que grandes números de personas desaparecían a manos de oficiales o seguridad no-oficial. Dichos grupos se disfrazaban de civiles y podían negar ser parte de los grupos de coacción. Y es importante considerar al respecto que la “verdad” seguida por la falta de reparaciones y la falta de juicios parece hacer a la víctimas menos, mientras que las reparaciones sin reconocimiento público de los hechos hace sentir a las víctimas como si recibieran “dinero de sangre” por su silencio.

El estudio de casos previo permite confirmar que un estado que ha sufrido violaciones a los derechos humanos y que ha logrado moverse a la democracia necesita forzosamente un proceso de transición para recuperar la confianza de la ciudadanía, legitimar el nuevo gobierno y permitir que las heridas sociales sanen. Sin embargo, dentro de la decisión de dicho proceso es de suma importancia ponderar la gobernabilidad *vis-à-vis* los actores políticos del viejo régimen y la intensidad de la demanda social.

En primer lugar se deberá considerar el poder real con el que cuenta la elite saliente, es decir, si sus enclaves son tan fuertes y su poder tan extendido que no habrá

manera de actuar sin negociar con ellos. En este caso, el gobierno democrático deberá actuar con cautela en relación a las posibles fallas del régimen previo y medir de qué manera saldrán a la luz las mismas. Sin embargo, si los enclaves de poder del gobierno saliente no son fuertes ni establecidos, entonces, el gobierno democrático tendrá la libertad de llevar a cabo las averiguaciones necesarias, y las acusaciones pertinentes podrán ser libremente publicadas.

Una vez considerado este punto, es importante tomar en cuenta qué tanto está demandando la sociedad al nuevo gobierno. En el caso particular de la justicia transicional es muy evidente que cuando la presión social está presente el gobierno no puede ignorarla puesto que ello pondría en duda su nivel de compromiso para con la ciudadanía y con la democracia.

Los compromisos de justicia transicional se extienden en varios niveles. En primera instancia, se debe estudiar el panorama político y social que en un inicio lleva a un gobierno transicional a la elección de ciertas las políticas públicas. De dicha decisión dependerá que la conclusión del proceso transicional sea a mediano o a largo plazo. Por ejemplo, los casos de México y Argentina demuestran que las metas de justicia transicional no alcanzadas ocasionan una sombra sobre el panorama político que no desaparecerá hasta que se realice.

Argentina presentó un mecanismo inicial de justicia transicional exitoso, el cual ha sido ampliamente reconocido debido al alto nivel de exactitud y de investigación llevada a cabo. Sin embargo, la transición no concluyó con la primera etapa de investigación, no fue sino hasta la primera década del 2000 que gracias a los reportes de la CONADEP se reanudaron los juicios. La decisión inicial del gobierno argentino fue resultado de que el ejército estaba altamente deslegitimado, no tenía presencia en el nuevo régimen y además, la presión ciudadana e internacional era muy fuerte.

En el caso de Chile, la respuesta inicial a la transición puede considerarse como de intervención intermedia debido a su falta de certeza en los casos de aquellos que no estaban desaparecidos ni muertos, pero que habían sufrido de tortura. El gobierno de Chile se vio altamente constreñido por la presencia de Pinochet en todos los medios: no sólo seguía siendo el jefe de las Fuerzas Armadas, sino que su equipo seguía siendo parte del gobierno transicional. Esto frenaba de sobremanera los esfuerzos de Aylwin de llevar a cabo una investigación profunda y juicios que castigaran a los culpables. Sin embargo, la presión social e internacional permitió que los esfuerzos del gobierno democrático rindieran frutos y se creara la comisión.

De acuerdo con Roht-Arriaza y Mariezcurrena en Chile y después en Argentina, los gobiernos civiles entrantes crearon las comisiones que investigaron y documentaron las violaciones a los derechos humanos en el régimen anterior. Ambas comisiones volcaron sus hallazgos a las cortes, el modelo ganó fuerza como una “segunda mejor” opción dado que los juicios estaban considerados como destabilizadores. Las comisiones eran menos confrontativas y no ignoraban las violaciones de las víctimas. Sin embargo, una vez consolidado el régimen democrático, los procesos concluyeron exitosamente.

El caso de México muestra el extremo de la balanza, no sólo el poder del gobierno saliente era sumamente fuerte y las negociaciones con éste necesarias, la demanda ciudadana había disminuido de manera significativa, debido en gran parte al paso del tiempo. Sin embargo, una vez puesta la promesa en la mesa, el presidente Fox no podía olvidarla y era necesario actuar en consecuencia. El resultado fue un mecanismo puramente paliativo para la sociedad, el cual no llegó a ningún resultado judicial.

Se puede observar del análisis de los casos y de los resultados de cada uno de los países, que un mecanismo de justicia transicional es necesario en la implementación de un gobierno democrático que se enfrenta a un pasado de violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, la elección inicial del mecanismo transicional dependerá fuertemente de dos variables: el poder del gobierno saliente dentro del esquema de negociación, y la demanda ciudadana como parte del impulso al gobierno. Dependiendo de la interacción de éstas entre sí será el resultado elegido por el nuevo gobierno democrático para resolver las violaciones pasadas a los derechos humanos.

Es importante destacar que los procesos transicionales, como se observó, son de larga duración. La decisión inicial no será el único mecanismo, ni el único momento mediante el cual se dará solución a los crímenes del pasado. Sin embargo, sí tendrá un efecto imperativo sobre el desarrollo de la democracia, de las reparaciones y de los alcances judiciales.

## Bibliografía

- Acosta, Mariclaire (2003) “Ajuste de cuentas con el pasado: la experiencia mexicana”, en *Comisiones de la Verdad*, México, CNDH, 17-20.
- Acosta, Mariclaire (1984), “La violación generalizada de los derechos humanos como política de gobierno: notas sobre el caso latinoamericano”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 46, no. 1, (ene-mar), 335-351.
- Acosta, Mariclaire y Emelin, Esa (2006), “The <Mexican Solution> to transitional justice”, en Roht-Arriaza, Naomi y Mariezcurrena, Javier, (ed.), *Transitional Justice in the Twenty-First Century*, Nueva York: Cambridge University Press, 94-118.
- Acuña, Carlos y Smulovitz, Catalina (2001) “Guarding the guardians in Argentina: Some Lessons about the risks and benefits of empowering the courts”, en James McAdams (ed.), *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, Estados Unidos, University of Notre Dame Press, 93-122.
- Acuña H., Carlos (1996), “Transitional Justice in Argentina and Chile. A never Ending Story?”, en Jon Elster (ed.), *Retribution and Reparation in the Transition to Democracy*, Nueva York: Cambridge University Press, 206-238.
- Aguayo Quezada, Sergio, et al. (2006) “Neither Truth nor Justice: Mexico's de Facto Amnesty”, *Latin American Perspectives*, vol. 33, no. 2, (marzo), 56-68.
- Aguayo, Sergio y Treviño, Javier (2007) “Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación”, *Foro Internacional*, vol. 47, no. 4, (oct-dic), 709-739.
- Aguilar, Rubén y Castañeda, Jorge (2007), *La Diferencia. Radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo.
- Anaya, Alejandro (2009), “Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, no. 2, 35-58.
- Arceneaux, C. L. (1997) “Institutional Design, Military Rule, and Regime Transition in Argentina (1976-1983): An extension of the Remmer Thesis”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 16, no. 3, 327-350.
- Arjona Estévez, Juan Carlos (2006) *Derechos Humanos en México, entre pairos y derivas*, Universidad Iberoamericana. <<http://www.uia.mx/web/html/actividades/sexenio/DerechosHumanos.pdf>>. (Accesado noviembre 28, 2010).
- Arthur, Paige (2009) “How Transitions reshaped human rights: a conceptual history of transitional justice”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, no. 2, (mayo), 321-367.
- Barahona de Brito, Alexandra (2001), “Truth, Justice, Memory, and Democratization in the Southern Cone”, en Alexandra Barahona de Brito, et. al. (ed.), *The Politics of*



*Memory. Transitional Justice in Democratizing Societies*, Estados Unidos, Oxford University Press, 119-160.

Bickford, Louis (2003), “El fiscal especial y la justicia de transición en México”, en *Comisiones de la Verdad*, México: CNDH, 207-234.

Barros, Robert (2001), “Personalización y controles institucionales: Pinochet, la Junta Militar y la Constitución de 1980”, *Desarrollo Económico*, vol. 41, no. 161, (abr-jun), 17-35.

CONADEP, *Nunca Más*, 1984

Correa, Jorge y Jiménez, Francisco (2001), “No Victorious Army has ever been prosecuted”, en James McAdams (ed.), *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, Estados Unidos, University of Notre Dame Press, 317-338.

Clark Hodges, Donald et al. (2002) *Mexico under siege: popular resistance to presidential despotism*, Estados Unidos, Palgrave.

Correa Sutil, Jorge (1997) “No Victorious Army has ever been prosecuted. The unsettled story of Transitional Justice in Chile”, en James McAdams (ed.), *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, Estados Unidos, University of Notre Dame Press, 123-154.

Dresser, Denisse (2003), “Mexico: from PRI predominance to divided democracy”, en Jorge Domínguez y Michael Shifter (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Estados Unidos, The Johns Hopkins University Press, 321-381.

Doyle, Kate (2003), “Forgetting is not justice: Mexico bares its secret past”, *World Policy Journal*, vol. 20, no. 2, (verano).

DeLaet, Debra (2006), *The Global Struggle for human Rights*, Toronto, Thomson.

Elster, John (2004), *Closing the books*, Nueva York: Cambridge University Press.

Elster, Jon (2006), *Retribution and Reparation in the Transition to Democracy*, Nueva York: Cambridge University Press.

Filippini, Leonardo (2009), “Criminal Prosecutions for Human Rights Violations in Argentina”, *ICTJ Prosecutions Program*, noviembre.

Freeman, Mark (2006), *Truth Commissions and Procedural Fairness*, Nueva York: Cambridge University Press.

FEMOSPP, (2004), *Informe documenta sobre 18 años de “Guerra Sucia” en México*.

Garretón, Manuel Antonio (1996), “Human Rights in Democratization Processes”, en Jelin y Hershberg (ed.), *Constructing Democracy. Human rights, citizenship, and society in Latin America*, Estados Unidos, Westview Press, 39-55.

Hayner, Priscilla (2001), *Unspeakable Truths. Facing the challenge of Truth Commissions*, Nueva York, Routledge.

Hayner, Priscilla (1994), "Fifteen Truth Commissions -1974 to 1994: A comparative study", *Human Rights Quarterly*, vol. 16, no. 4, (nov.), 597-655-

Human Rights Watch, *El Cambio Inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*, mayo de 2006, <http://www.hrw.org/en/node/11319/section/1>

Huntington, Samuel (1991), *The third wave. Democratization in the late twentieth century*, Estados Unidos, University of Oklahoma Press.

International Center for Transitional Justice (2008), *Research Brief: Country case studies on the use of pardons*, noviembre.

Kritz, Neil (Ed.) (1995), *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Washington, United States Institute of Peace Press.

Kornbluh, Peter (2006), "Letelier-Moffitt assassination. 30 years later", *National Security Archive calls for Release of Withheld Documents Relating to Pinochet's Role in Infamous Act of Terrorism in Washington, D.C. on September 21, 1976*, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 199.

Lichtenfeld, Rebecca (2005), "Accountability in Argentina", *International Center for Transitional Justice*, agosto.

Montemayor, Carlos, "Fiscalía Especial: un balance", *La Jornada*, 4 de mayo 2006.

Parlevliet, Michelle (1998), "Considering Truth. Dealing with a Legacy of Gross Human Rights Violations", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 16, no. 1, (marzo), 141-174.

Peschard, Jacqueline (1984), "El PRI: un partido a la defensiva", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 46, no. 2, (abr-jun), 59-74.

Roehrig, Terence (2002), *The prosecution of former military leaders in newly democratic nations: the cases of Argentina, Greece, and South Korea*, Carolina del Norte: McFarland & Company, Inc., Publishers.

Roht-Arriaza, Naomi y Mariezcurrena, Javier, (ed.), (2006) *Transitional Justice in the Twenty-First Century*, Nueva York: Cambridge University Press.

Sexto Informe de Gobierno, 2006. Versión en línea, <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/docs/anexo/pdf/P558.pdf>

Seils, Paul (2004), "A promise unfulfilled? The Special Prosecutor's office in Mexico", *International Center for Transitional Justice*, Occasional Papers, (junio).

Skaar, Elin (1999), "Truth Commissions, Trials, or Nothing? Policy options in democratic transitions", *Third World Quarterly*, vol. 20, no. 6, (dic), 1109-1128.

Sikkink, Kathryn y Booth Walling, Carrie (2007), "The impact of human rights trials in Latin America", *Journal of Peace research*, vol. 44, no. 4, 427-445.

Teitel, Ruti (2000), *Transitional Justice*, Estados Unidos, Oxford University Press.

Torres, Rodrigo (2010), *Juventud, resistencia y cambio social: el movimiento de estudiantes secundarios como un "actor político" en la sociedad chilena post-Pinochet (1986-2006)*,

<http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/49/88/69/PDF/RodrigoTorres.pdf>, 8 julio 2010. [accesado noviembre 28, 2010)

Webber, Frances (1999), "The Pinochet case: The Struggle for the Realization of Human Rights", *Journal of Law and Society*, vol. 26, no. 4, (diciembre), 523-537.

Zalaquett, José (1998), "Procesos de transición a la Democracia y políticas de derechos humanos en América Latina", *Presente y Futuro de los Derechos Humanos*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.