



# Justicia transicional: Acceso a la Verdad, la Memoria y la Justicia

*David Fernández Dávalos, S.J.<sup>1</sup>*

La justicia transicional es un proceso complejo y multifacético que implica una serie de medidas y acciones a largo plazo. Se implementa generalmente cuando se transita de un régimen autoritario o dictatorial a uno de carácter democrático. Pretende esclarecer lo sucedido en el periodo de la violencia de Estado, llevar a los perpetradores o agentes de esa violencia ante la justicia, resarcir en la medida de lo posible el daño a las víctimas e implementar medidas de no repetición, que incluyen la política pública de memorialización de lo acontecido.

## Las acciones

Algunas de las acciones de justicia transicional realizadas durante la administración actual (2018-2024) en el país son las siguientes:

1. **La creación de una Comisión de la Verdad para el caso Ayotzinapa.** Esclarecer el caso de los 43 estudiantes desaparecidos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en 2014, fue una de las principales promesas de campaña de Andrés Manuel López Obrador. La finalidad de la Comisión era esclarecer los hechos, identificar a los responsables y garantizar la justicia para las víctimas y sus familias.
2. **La Ley de Amnistía.** En 2019 se promulgó la Ley de Amnistía en México, que pretendía la liberación o reducción de penas a ciertos grupos de personas

---

<sup>1</sup> David Fernández Dávalos, S.J. Persona Comisionada Experta del Mecanismo de Esclarecimiento Histórico de la Comisión de la Verdad. Colaborador del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.

que hubieran cometido delitos no violentos y que cumplieran con ciertos requisitos. Su objetivo era promover la reinserción social y facilitar la reconciliación en el país.

3. **La creación de la Unidad Especializada en Investigación y Litigación del Delito de Tortura.** Para tal fin se estableció una unidad especializada dentro de la Fiscalía General de la República (FGR) para investigar y litigar los casos de tortura en México. Esta acción busca combatir la impunidad en casos de tortura y garantizar la justicia para las víctimas.
4. **Investigación de casos de corrupción.** López Obrador prometió una lucha frontal contra la corrupción en el país. Se han llevado a cabo investigaciones y procesos judiciales contra funcionarios y exfuncionarios acusados de corrupción. El objetivo es garantizar la rendición de cuentas y prevenir la impunidad en casos de corrupción.
5. **La creación de una Comisión de la Verdad para investigar casos de graves violaciones a los derechos humanos cometidas entre 1965 y 1990, en el periodo de violencias del Estado que se ha dado en llamar “guerra sucia”.** Esta Comisión tiene la encomienda de esclarecer la historia, impulsar la justicia, reparar a las víctimas, aclarar el destino de las personas desaparecidas y hacer memoria oficial de lo acontecido para evitar que se repitan estos hechos.
6. **La creación de una Fiscalía Especial para investigar el destino de estas personas desaparecidas durante el periodo de la “guerra sucia” y llevar a la justicia a los perpetradores.** Esta acción tuvo su cumplimiento formal apenas el 19 de junio de 2023, mediante la publicación del nuevo Estatuto Orgánico de la FGR que la incluye.

Los resultados de estas acciones han sido diversos, generalmente modestos o francamente nulos. Para desentrañarlos y realizar una valoración equilibrada se requeriría de un espacio que aquí no tenemos. Sin embargo, vale la pena exponer con amplitud uno de los procesos a que han dado lugar.

## El proceso COVAJ-COVHE

La Comisión para el caso Ayotzinapa (COVAJ) ha llegado al límite de sus posibilidades al topar con el Ejército. El involucramiento en los hechos de los tres niveles de gobierno y de efectivos militares ha podido ser documentado. Durante

las investigaciones de la Unidad Especializada y del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) se ha logrado probar:

- La presencia de efectivos militares y de marina en los distintos momentos y escenarios de la desaparición y de la construcción de la “verdad histórica”.
- El conocimiento en tiempo real por los mandos en Guerrero de lo que estaba ocurriendo con los estudiantes.
- La existencia de un Centro de Inteligencia Militar, reiteradamente negado por las autoridades castrenses.
- La realización de una investigación interna sobre los hechos.
- La presencia de efectivos de la Secretaría de Marina en días posteriores a las desapariciones en el basurero de Cocula para alterar la escena, presumiblemente para sembrar restos humanos en el lugar.
- La negativa del alto mando a colaborar con las investigaciones realizadas por la COVAJ y a proporcionar la información de que dispone al GIEI.

Está anunciada la detención y procesamiento judicial de 17 militares de diferente rango y un civil que habían sido desechados con anterioridad por una jueza. Hasta la fecha, han sido detenidas nueve de estas personas.

Lo importante a señalar aquí es que, justamente, el avance en estas investigaciones, observar el involucramiento del Ejército y la impunidad que tiene garantizada fue lo que condujo posteriormente a la creación de la Comisión de la Verdad sobre la Guerra Sucia (COVEH). Quedó de manifiesto que la impunidad del pasado habilita la violencia del presente. Que efectivos, asesores y mandos militares presentes en los hechos de Ayotzinapa y en el trasiego de estupefacientes que le sirve de contexto, son efectivos y mandos que participaron en las graves violaciones a los derechos humanos en el periodo de 1965 a 1990 y que nunca fueron llevados ante la justicia.

El hallazgo no es menor, en tanto que va a orientar la reacción de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) ante las investigaciones de ambas Comisiones, así como la dirección de indagación de la COVEH. La verdad es que la investigación de los hechos del pasado no aparecía en los planes de gobierno del presidente López Obrador, ni en los proyectos de la Secretaría de Gobernación. Fue algo que apareció en el camino de manera inopinada: no se iba poder esclarecer lo acontecido en Ayotzinapa, ni se podría impulsar la transparencia y la rendición de cuentas del aparato militar, si no se lograba hacer luz sobre la participación de las Fuerzas

Armadas en las violencias del pasado reciente, particularmente en las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el periodo de la violencia de Estado (“guerra sucia”). En esto nos extenderemos más adelante.

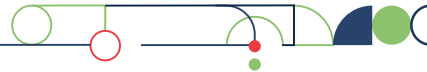
## **La Comisión de la Verdad sobre la Guerra Sucia (COVEH)**

Como se ha dicho, la Comisión de Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Graves Violaciones a los Derechos Humanos cometidas de 1965 a 1990 se constituyó en octubre de 2021, mediante decreto presidencial, para cumplir las funciones de investigación, seguimiento, fiscalización, proposición y emisión de informes relacionados con hechos de violaciones graves a los derechos humanos en el periodo de la violencia política ya señalado, a efecto de que se realicen las acciones necesarias para el esclarecimiento de la verdad, el impulso a la justicia, la reparación integral y el derecho a la memoria.

Está integrada por seis titulares de dependencias públicas y cuatro personas expertas independientes, cuyo cargo es honorario, y que fueron seleccionadas por un comité integrado por la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración; los colectivos de víctimas, y la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Uno de los dispositivos de la COVEH es el Mecanismo de Esclarecimiento Histórico (MEH), compuesto por los expertos independientes, que tiene como encomienda central presentar al Titular del Ejecutivo Federal, a las víctimas, a sus familiares, a las personas sobrevivientes, un informe final de esclarecimiento histórico de los hechos, procesos, instituciones y responsables que hicieron posible la comisión de graves, sistemáticas y generalizadas violaciones a los derechos humanos por parte del Estado mexicano, el cual será de libre acceso a la sociedad en general.

Adicionalmente, el conjunto de la COVEH debe diseñar estrategias que impulsen el derecho a la verdad, la memoria y la no repetición de esas violaciones a los derechos humanos y que ello se convierta en política pública para futuras administraciones. Por eso la necesidad de elaborar, presentar y aprobar en el Congreso una Ley de Memoria, y también la creación de un Centro Nacional de Memoria, que dé continuidad transexenal a los trabajos de la COVEH, particularmente del Mecanismo de Esclarecimiento Histórico.



## Algunas hipótesis centrales. Los (posibles) alcances del trabajo del MEH<sup>2</sup>

Al analizar las violencias del Estado en el periodo que nos ocupa, hemos podido formular algunas hipótesis que habrán de ser corroboradas y fundamentadas en el informe final. Entre otros hallazgos, nos ha quedado claro que los autócratas en el México posrevolucionario gobernaron este país por medio de la represión, la coerción y la cooptación. También hemos encontrado que estas políticas autoritarias agravaron a una multitud diversa de grupos sociales y generaron, por consecuencia, múltiples perfiles de víctimas: militantes de organizaciones político-militares de carácter socialista, disidencias político-partidarias, activistas del movimiento estudiantil, sindical, urbano popular, campesino, miembros de comunidades indígenas y afromexicanas, disidencias sexo-genéricas, entre muchos otros. La relación, pues, que se estableció entre el Estado y sus gobernados fue de un elevado autoritarismo, de carácter violento y de disciplinamiento social.

Como lo han documentado ampliamente Sandra Ley y Guillermo Trejo (2022), y que nosotros pretendemos sustentar con la investigación de casos concretos, para mantenerse en el poder, los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional dependieron de especialistas estatales en violencia, cuyo principal mandato fue reunir información sobre disidentes políticos y castigarlos cuando se convirtieran en una amenaza a la supervivencia del régimen. Estos especialistas en violencia autoritaria son y han sido siempre miembros de unidades especiales al interior de las Fuerzas Armadas (o de la policía), de agencias de servicio secreto y de grupos civiles contratados como fuerzas clandestinas para mantener a raya a los disidentes (Greitens, 2016). Para realizar eficazmente su trabajo, estos especialistas gozaron y han gozado siempre de impunidad: tienen licencia de los gobernantes para matar, torturar o “desaparecer” a los enemigos del Estado. Sin embargo, ese poder poco común los convierte también en una amenaza potencial para los mismos gobernantes autoritarios.

Por eso, para garantizar su lealtad y evitar golpes militares o policiacos, los gobiernos autoritarios suelen permitir que los especialistas estatales en violencia regulen también el inframundo criminal y lucren con él. Así ha sucedido en nuestro país. Mientras el régimen autoritario se ha mantenido estable, los especialistas estatales en violencia han regulado el crimen: la trata de personas, la explotación

<sup>2</sup> Parte de este trabajo fue publicado por Fernández, D. (febrero, 2023).

sexual, los giros “negros”, la extorsión, el tráfico de drogas, entre otros, y desde estos intereses han impulsado políticas de disciplinamiento social y represión a quienes son disidentes o se colocan fuera de su regulación impuesta.

Los gobiernos autoritarios emanados de la Revolución Mexicana y durante el régimen de partido único, invirtieron, pues, numerosos recursos para desarrollar la capacidad de coerción estatal y de contención del disenso político. Para este fin, fortalecieron las Fuerzas Armadas y la policía, mantuvieron un control estrecho del sistema penitenciario y desarrollaron agencias de servicios secretos. Así, cuando enfrentaron rebeliones o insurgencias, esas fuerzas de seguridad crearon milicias progobierno (fuerzas paramilitares) y escuadrones de la muerte para ejecutar los operativos más brutales. Esos miembros del sector de seguridad no eran estrictamente agentes de las fuerzas del orden —cuyo mandato principal sería el de salvaguardar la seguridad de los ciudadanos—, sino empleados de los gobernantes autoritarios —cuyo mandato principal es facilitar la supervivencia política del régimen. Por eso se constituyeron en especialistas autoritarios en violencia y fueron usados por los autócratas para mantenerse en el poder.

Además de información y armas, esos especialistas autoritarios en violencia necesitaron impunidad política garantizada por el Estado para operar. Ésta se convirtió gradualmente en inmunidad criminal al tener acceso, estos agentes autoritarios de la violencia, al inframundo criminal. Los gobiernos autócratas subcontrataban la represión y escondían la corrupción criminal porque buscaban evitar el descrédito nacional e internacional, y también un eventual castigo futuro.

En el régimen de partido único en México, el gobierno permitió que las unidades militares especiales que combatían las guerrillas rurales y urbanas durante la “guerra sucia” de los años setenta tomaran las riendas de actividades importantes de la delincuencia, particularmente del narcotráfico. La Fuerza de Tarea Cóndor, el principal programa antidrogas del gobierno mexicano en cooperación con el de Estados Unidos durante los setenta y primeros ochenta, permitió el surgimiento de especialistas estatales en violencia como reguladores de la industria del narcotráfico. Así, el Ejército, la policía y el servicio secreto fueron las instituciones clave involucradas en la represión estatal contra las disidencias y en el desarrollo de redes de regulación y protección de grupos del crimen organizado.

Pues bien, ese régimen autoritario que gestiona el crimen, genera violencia represiva ilegal y disciplina a sus ciudadanos disidentes, es el que heredamos del pasado inmediato y que se encuentra plenamente vigente en las instituciones de procuración y administración de justicia en la actualidad.

En efecto, no basta con tener elecciones multipartidistas competitivas o construir un “estado de derecho” democrático en sus formas electorales. Cuando las élites de las sociedades posautoritarias no realizan reformas amplias al sector de la seguridad, ni un proceso ambicioso de justicia transicional, los aparatos represivos y sus prácticas persisten, las instituciones construidas para el control y la seguridad del Estado permanecen, los viejos *habitus* de negación de la justicia y castigo de las disidencias resisten y se expanden en la democracia. En realidad, se transita de un régimen unipartidista militarizado a elecciones multipartidistas, sin desarrollar las bases de un verdadero estado democrático de derecho. (Trejo y Ley, 2022)

México es un caso paradigmático de lo anterior: se vivió una transición “electoral” en la que las prácticas policiales y judiciales del régimen autoritario quedaron intactas. De ahí la explosión de la violencia y su crueldad en el presente. La naturaleza deficitaria de la transición puso la semilla de la violencia en la naciente democracia mexicana. Los métodos, las tácticas, el *know how* de los aparatos represivos del Estado pasó sin modificación a las actuales instituciones armadas en el país, y también a los grupos criminales. Así, los mecanismos democráticos se entrelazaron con la represión, la criminalidad y la violencia.

Por esto, para atajar los estallidos de violencia criminal, con sus homicidios, desapariciones, secuestros, extorsiones sin control, los países han debido realizar reformas importantes en el sector de la seguridad y dismantelar las redes de represión estatal y criminalidad construidas durante las épocas autoritarias (en el periodo de la “guerra sucia”, o del partido único, para hablar de México). También han requerido llevar a cabo procesos importantes de justicia transicional para exponer, procesar y castigar a quienes hubieren cometido violaciones graves a los derechos humanos (muchos de los cuales también dirigían redes criminales; por ejemplo, en México, señaladamente Arturo Durazo, Jesús Gutiérrez Rebollo o Mario Arturo Acosta Chaparro).

Ésta es, en el fondo, la razón de ser y la tarea de un mecanismo extraordinario como lo es la COVEH: investigar, esclarecer, señalar y dar pistas para la reforma democrática del Estado en los terrenos de la justicia y los derechos humanos.

Repitamos: durante los regímenes autoritarios posrevolucionarios existieron redes de corrupción y mecanismos autoritarios insertos en el Ejército, la policía, el sistema penitenciario y el judicial, así como redes informales de represión —incluyendo escuadrones de la muerte y fuerzas paramilitares—. Estas redes sobreviven hoy a la transición electoral o minimalista y se desarrollan en una democracia iliberal como la nuestra.

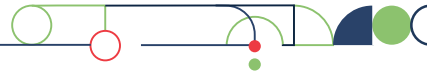
El desbordamiento y la politización de la guerra contra las drogas en el presente nacional ha sido posible porque las élites posautoritarias no transformaron las instituciones ni las prácticas judiciales y de seguridad de la era autoritaria. Durante el régimen autoritario mexicano, el principal mandato del Ejército, la policía, las fiscalías y los jueces era proteger a los gobernantes y al régimen autoritario en vez de servir a los ciudadanos y proteger sus bienes y derechos. Como ha quedado de manifiesto en los trabajos emprendidos por la COVAJ, hoy se usa igual al Ejército, a las policías, a las procuradurías y al sistema judicial como antaño: se usan para premiar a grupos y políticos leales al régimen y castigar a los enemigos políticos y disidentes, mientras se gestiona, al mismo tiempo, la criminalidad.

Por eso urge evidenciarlos para proceder, luego, a su desmantelamiento. Mientras tanto, pongamos en la mesa de la discusión pública este pasado infame.

Por eso, se hace necesario:

- Empezar una reforma de fondo en las Fuerzas Armadas (FFAA) que incluya: el procesamiento ante la justicia de perpetradores de graves violaciones a los derechos humanos, la depuración de sus integrantes, la profesionalización de sus elementos, entre otras acciones.
- Estimular la transparencia, la rendición de cuentas y someter al escrutinio público la actuación de las FFAA, así como su sujeción a la autoridad civil, mediante la Comisión Parlamentaria correspondiente y un secretario civil del ramo.
- Relevar a las FFAA de sus tareas en materia de seguridad pública. Crear y consolidar, en cambio, policías profesionalizadas, transparentes, cercanas a la gente, que garanticen la libertad, la seguridad, los bienes y el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.
- Reformar la Fiscalía General de la República, las fiscalías estatales, para despolitizar su actuación y garantizar su independencia real. Crear en ellas el servicio profesional de carrera. Que no estén al mandato de la seguridad del Estado, sino de las y los ciudadanos.
- Reformar a fondo el Poder Judicial de la Federación a fin de tener bajo control ciudadano la actuación de jueces y juzgados.





## Referencias

- Fernández, D. (febrero, 2023). La Comisión de la Verdad sobre la Guerra Sucia. Una posibilidad para la justicia y la paz hoy. Revista de la Universidad Iberoamericana, (XIV-01). <https://revistas.ibero.mx/ibero/uploads/volumenes/67/pdf/14-la-comision-de-la-verdad-sobre-la-guerra-sucia-david-fernandez-davalos-s-j.pdf>.
- Greitens. (2016). Dictators and their secret police: coercive institutions and state violence. Cambridge University Press.
- Trejo, G., y Ley, S. (2022). Votos, drogas y violencia: la lógica política de las guerras criminales en México. México: Debate.