

Estudio para elaborar una
propuesta de política pública
en materia de

JUSTICIA TRANSICIONAL EN MÉXICO



Este proyecto fue desarrollado a petición de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y financiado con los recursos establecidos en el convenio específico de colaboración celebrado entre el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la CNDH.

Para comentarios o más información comunicarse con Javier Martín Reyes a la siguiente dirección de correo electrónico: javier.martin@cide.edu.

D.R. © 2018, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Carretera México - Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, Ciudad de México.

Las opiniones y datos contenidos en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista institucional de la CNDH ni del CIDE.



Estudio para elaborar una propuesta
de política pública en materia de

JUSTICIA TRANSICIONAL EN MÉXICO

2018



El Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de Justicia Transicional en México fue desarrollada por el siguiente equipo de trabajo:

Coordinador General:

Sergio López Ayllón

Secretario Técnico:

Javier Martín Reyes

Investigadores:

Javier Cruz Angulo Nobara

Laura H. Atuesta Becerra

José Antonio Caballero Juárez

Guillermo M. Cejudo Ramírez

Juan Espíndola Mata

Pablo Kalmanovitz

Sandra J. Ley Gutiérrez

Ximena M. Medellín Urquiaga

Rodrigo Meneses Reyes

Asistente de investigación:

Leticia Raquel Real Rodríguez

Los autores agradecen los comentarios de las siguientes personas:

Ariel Dulitzky

Adriana García García

Catalina Pérez Correa

Erika Psihas Valdés

Mariano Sánchez Talanquer

RESUMEN EJECUTIVO

México vive desde hace varios años un fenómeno de violencia a gran escala. Las víctimas se cuentan por miles. Esta grave situación y sus consecuencias no han podido ser atendidas desde las instituciones y mecanismos ordinarios de justicia. La respuesta que muchos países han dado a problemas similares es el diseño e implementación de una política de justicia transicional (JT). La coyuntura del cambio de administración en el ámbito federal ha abierto la discusión pública sobre esta materia.

Consciente de esta situación y de sus repercusiones en la garantía de los derechos de las personas en nuestro país, particularmente de las víctimas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en ejercicio de su mandato constitucional y legal, encargó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) el presente estudio, el cual, ofrece un marco conceptual comparado para mejorar la comprensión del contenido y alcance de la JT. Además, con base en la mejor información disponible, realiza un ejercicio para identificar los diferentes tipos de violencia que sufre el país y concluye con un conjunto de recomendaciones para diseñar una política pública de JT para México.

Conviene señalar desde el inicio el alcance de este documento. El estudio debe entenderse sólo como un insumo para comprender la complejidad, alternativas, dilemas, límites y problemas relacionados con el eventual diseño, implementación y evaluación de una política pública en materia de JT. Lo que se ofrece es un esfuerzo por delimitarla y exponer un menú de las distintas herramientas consideradas relevantes y adaptadas al contexto mexicano. El propósito es contribuir a informar el debate público y aportar elementos para la toma de decisiones que el país requiere con urgencia.



¿Qué es la justicia transicional?

La JT es un campo específico de actividades, mecanismos y procesos, por medio de los cuales se busca atender las causas, las consecuencias y el legado de un fenómeno de violencia de alto impacto a gran escala. La aplicación de la JT busca dilucidar los hechos y contextos en los que ocurre la violencia, combatir la impunidad, resarcir a las víctimas por el daño sufrido e impedir la repetición de los eventos que lo ocasionaron, con miras a la consolidación de una democracia constitucional. Los cuatro pilares que constituyen el canon de la JT son: verdad, justicia, reparación y no repetición.



¿Cuáles son las características de los procesos de justicia transicional?

La experiencia internacional muestra cuatro aspectos característicos de estos procesos. En primer lugar, generalmente, la JT supone una transición entre dos momentos socio-políticos, delimitados por puntos más o menos claros

de origen y destino. En segundo lugar, la JT tiene una vinculación estrecha con la garantía de los derechos de las víctimas de la violencia. En tercer lugar, la JT requiere cierto grado de flexibilización en los criterios normativos, emanados de los regímenes constitucional e internacional, que aplican en los sistemas ordinarios de justicia. Detrás de esta excepcionalidad se encuentra el reconocimiento de que, frente a un fenómeno de violencia de alto impacto a gran escala, las herramientas legales e institucionales ordinarias resultan insuficientes y en muchos casos inaplicables. La JT contempla, por ello, la aplicación de medidas extraordinarias, especializadas y provisionales. Esto implica que la JT está necesariamente atravesada por dilemas y paradojas complejas que requieren la ponderación de valores en tensión. En cuarto lugar, la JT debe contar con la participación y el más amplio respaldo de actores sociales y políticos, especialmente de las víctimas.



¿Qué lecciones han dejado las experiencias de justicia transicional?

La experiencia comparada permite identificar algunas lecciones relevantes para la discusión de la JT en México. Primero, es importante vincular la selección y modalidades de las herramientas de JT con el contexto específico que se busca atender, pues la pertinencia y utilidad de esas herramientas dependerá de su correcta adaptación a la situación concreta. Segundo, es necesario considerar la dimensión temporal de las transiciones. Éstas generalmente no transcurren en periodos breves o definidos. Por ello, en muchos casos, las herramientas han debido adecuarse una vez que inician su operación. Tercero, las experiencias en distintos países han demostrado la importancia fundamental de pensar a la JT como un proceso integral. Lo anterior implica, desde el diseño inicial, concebirla como un concierto de herramientas internamente coherentes y coordinadas en sus mandatos, acciones y consecuencias. A esto se le conoce como el principio de integralidad. Cuarto, la JT debe vincularse con los mecanismos ordinarios de impartición de justicia, atención a víctimas, búsqueda de desaparecidos y protección de derechos humanos, entre otros. Así, los procesos de JT deben contribuir a reforzar (y no desplazar) las capacidades estatales existentes. Quinto, la experiencia comparada enfatiza la importancia de que los programas de JT puedan incluir una perspectiva o estrategia regional diferenciada cuando se requiera.



¿Cuál es la relación de la justicia transicional con el derecho internacional de los derechos humanos?

El derecho internacional de los derechos humanos ha dotado de un contenido preciso a los pilares fundamentales de la JT (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición). Diversos estudios e informes han sistematizado estos criterios internacionales, entre los cuales podemos destacar los siguientes.

La jurisprudencia interamericana ha reconocido a la verdad como un derecho de las víctimas y de la sociedad en general, con contenido autónomo a otros derechos, incluido el acceso a la justicia. Esto implica que las políticas de JT deben contener herramientas específicamente diseñadas para garantizarlo y que complementan (no sustituyen) los procesos judiciales de acceso a la justicia. Dichas herramientas incluyen tanto comisiones de la verdad o de investigación, como mecanismos de acceso a la información, desclasificación de documentos y preservación de archivos.

El pilar de la justicia ha sido uno de los más controvertidos. El dilema entre transición y justicia ha conducido a la necesidad de repensar la idea misma de justicia en contextos de transición, corrupción y violaciones masivas a los derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) ha señalado que los mecanismos alternativos, especializados o extraordinarios deben cumplir con requisitos mínimos para garantizar los derechos de las víctimas, así como con la razonabilidad y proporcionalidad de las penas o beneficios que se otorguen a personas que colaboren con el proceso de la justicia. No resultan admisibles medidas que dejen impunes delitos de lesa humanidad o violaciones graves a los derechos humanos.

En cuanto a las reparaciones, frecuentemente, la magnitud de la victimización ha requerido la adopción de programas administrativos de reparación como una vía alternativa (mas no excluyente) a las reparaciones individuales obtenidas a través de mecanismos judiciales. Por su parte, las garantías de no repetición implican una combinación de diversas intervenciones que contribuyan a reducir la probabilidad de que se repitan las violaciones. Tradicionalmente, estas garantías se han identificado con reformas jurídicas, así como con el diseño o modificación de políticas públicas para la capacitación, el fortalecimiento institucional, la atención a víctimas y la transformación de las causas estructurales de la violencia (esto es, desigualdad social, vulnerabilidad socioeconómica, falta de oportunidades educativas o laborales, etc.).

De manera transversal a los cuatro pilares, tanto la CorteIDH como los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU) han enfatizado la importancia de contar con una perspectiva de género en la política transicional.

Finalmente, la experiencia comparada muestra que conviene involucrar a actores internacionales en el diseño, implementación, monitoreo, supervisión o financiamiento de los procesos de JT. Esto genera potenciales beneficios como la legitimidad, la estabilidad y el conocimiento experto.



¿Cuáles son las herramientas de la justicia transicional?

Las herramientas de JT no pueden concebirse como unidades aisladas, sino como partes de una política pública integrada y coherente. El impacto de una dependerá del uso coordinado, compatible o complementario con las otras. Además, deben entenderse como instrumentos flexibles y adaptables a las condiciones específicas. Finalmente, es importante destacar el papel de las víctimas en el diseño y operación de las herramientas de JT.

Con base en la experiencia internacional, el siguiente cuadro sintetiza las herramientas de la JT más frecuentemente utilizadas. Cada una de ellas tiene diferentes propósitos, destinatarios y mecanismos de operación.

Instrumento	Propósito	Mecanismo
Comisiones de la verdad	Revelar y examinar patrones de abuso de derechos humanos y su alcance.	Cuerpo investigativo independiente con expertos designados, según reglas y mandatos claros, delimitado temporal y temáticamente, con participación internacional.
Reparaciones	Restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción.	Programa administrativo o judicial de reparaciones.
Amnistías	Extinguir la responsabilidad criminal y los procesos criminales en curso.	Ley o decreto con categorías claras de beneficiarios.
Desarme, desmovilización y reintegración	Desmovilizar a grupos armados no estatales para reintegrarlos a la vida civil.	Programa de carácter administrativo.
Procedimientos de responsabilidad penal individual	Rendición de cuentas de responsables de violaciones de derechos humanos.	Poder judicial o mecanismo de justicia paralelo extraordinario.
Procesos de investigación de antecedentes (lustración)	Inhabilitación laboral temporal o permanente a funcionarios vinculados a violaciones de derechos humanos.	Investigación de antecedentes laborales y sanciones de carácter administrativo.



¿Cuáles son los criterios para identificar a las víctimas en México?

Uno de los problemas centrales en un proceso de JT es la identificación de las víctimas. Se trata de una cuestión delicada, puesto que toda exclusión arbitraria del ámbito de la JT, además de implicar un desconocimiento de las víctimas, puede afectar seriamente su legitimidad.

Tres criterios permiten definir el tipo de víctimas que deberían ser atendidas por una política pública de JT. El primero tiene que ver con la gravedad de los hechos de victimización o las violaciones graves a los derechos humanos. Para el caso de México, sin pretender ser exhaustivos, se puede señalar la desaparición forzada, la tortura y las masacres a la población civil. El segundo criterio refiere a aquellas acciones que tienen un alto impacto público y cuyo fin es amedrentar a las autoridades y a la sociedad en general. En México resaltan los ataques a periodistas, candidatos a puestos de elección popular o funcionarios. Finalmente, el tercer criterio está relacionado con el abuso de la potestad pública en materia penal, particularmente con el uso expansivo de la política criminal por delitos relacionados con el tráfico de drogas y la delincuencia organizada.

Junto con lo anterior, el documento analiza el contexto mexicano y propone diversos criterios para identificar a las víctimas de los delitos comunes vinculados con las estrategias de control de los grupos armados criminales organizados y, particularmente, a las víctimas-victimarios o víctimas complejas.

Una particularidad del caso mexicano, desde la perspectiva de la JT, es la naturaleza criminal de la violencia y que este es un fenómeno vivo y persistente. Los grupos de delincuencia organizada no suelen tener una naturaleza política, sino eminentemente lucrativa. Para las autoridades puede ser políticamente difícil plantear un diálogo o interlocución con dichos grupos.



¿Cuáles son las zonas de intervención prioritaria?

La revisión de la mejor información disponible (a pesar de sus limitaciones) permite reconocer patrones o tendencias de algunos estados y municipios donde reiteradamente se presentan distintos fenómenos de violencia o se concentran distintos grupos de víctimas u organizaciones armadas no estatales. Con ello, y con el fin de facilitar la identificación de las zonas de intervención prioritaria, fueron desarrollados los siguientes índices: (i) índice de grupos de víctimas vulnerables, (ii) índice de incidencia delictiva, (iii) índice de violencia relacionada con la presencia de grupos armados no estatales e (iv) índice de violencia según la actuación de actores estatales.



Recomendaciones para una política pública de justicia transicional

Una política pública es un conjunto de decisiones y acciones, desde la autoridad estatal, que buscan resolver problemas públicos mediante instrumentos específicos, definidos en una teoría causal.

Definición del problema: Como toda política pública, es indispensable tener una definición precisa del problema a resolver. En el caso que nos ocupa, el problema puede definirse como la atención y reparación de las consecuencias de la violencia a gran escala que ha vivido país. Temporalmente, es posible ubicar el punto de partida en el 2006, pues en ese año convergen dos procesos paralelos: (i) la adopción de una estrategia estatal de combate a la delincuencia organizada y, en particular, el narcotráfico, que recurre a las fuerzas armadas para apoyar, complementar o incluso suplir a las policías en tareas de seguridad pública; y (ii) un aumento sostenido en el número de muertes violentas que, a lo largo del periodo 2006-2017, representaron un incremento significativo de la tasa de homicidios.

La violencia a gran escala es un problema complejo que tiene causas directas y estructurales. Las causas directas son la delincuencia organizada, la inseguridad, la impunidad y el despliegue de una política punitiva

expansiva para cierto tipo de delitos, principalmente vinculados con el uso y la comercialización de drogas. Las causas estructurales (sin pretender ser exhaustivos) pueden identificarse como: la pobreza y la desigualdad; la corrupción; la política de drogas; modelo de seguridad pública y de procuración de justicia; y un sistema penitenciario ineficiente y con graves deficiencias.

Como parte de la definición del problema conviene subrayar que, no obstante las peculiaridades de la violencia criminal del caso mexicano, existen conexiones o similitudes con otros contextos en los que se ha recurrido a la JT. Se considera importante destacar las siguientes características del escenario mexicano:

- El uso de la violencia a gran escala por actores organizados estatales y no estatales.
- La pérdida de confianza en las instituciones estatales ordinarias entre segmentos amplios de la población.
- La responsabilidad, por comisión u omisión, de integrantes de instituciones estatales en la perpetración de violaciones graves a los derechos humanos.
- La existencia de organizaciones especializadas en el uso de la violencia que actúan fuera del marco legal e implementan métodos coactivos de reclutamiento y control interno.
- La competencia violenta entre organizaciones armadas por el control de territorio y núcleos de población.
- El surgimiento de un equilibrio violento en el que grupos sociales significativos, así como funcionarios estatales, enfrentan incentivos altos a la participación en conductas ilegales o violentas, mientras que el apego a la legalidad estatal o la no colaboración con actores violentos pueden acarrear altos costos personales.
- La exposición de *colectividades* humanas a condiciones de inseguridad y alta vulnerabilidad, ante la existencia de organizaciones ilegales especializadas en el uso de la violencia e instituciones públicas débiles, omisas o cómplices.
- La ocurrencia de ciclos de enfrentamiento y venganza entre actores armados que generan agravios mutuos y multiplican la violencia.
- El desplazamiento de grupos de población a consecuencia de la violencia y presencia de organizaciones armadas.
- El surgimiento de mecanismos de autoprotección y justicia por propia mano que debilitan el monopolio de las instituciones públicas sobre los medios de violencia, la tributación y la impartición de justicia.
- La necesidad de un acuerdo social y político amplio, colectivo, para identificar y detener patrones de uso de la violencia dentro de una sociedad.

Objetivos de la política de justicia transicional: Ésta tendría como objetivos (i) esclarecer los hechos que causaron la violencia e identificar a los responsables, (ii) reducir la impunidad, (iii) reparar a las víctimas por el daño sufrido y reconstruir el tejido social, así como (iv) impedir la repetición de los eventos. Estos objetivos corresponden con los pilares de la JT. Importa subrayar que los objetivos de la política transicional son acotados y no pretenden resolver los problemas “estructurales” que favorecen la violencia. Resolverlos supone cursos de acción que tienen su propia lógica y atienden otros problemas públicos más amplios. Sin embargo, una política de JT en un entorno en el que los problemas estructurales no tengan vías de solución resultará poco útil, incluso contraproducente.

Dimensión jurídica: El análisis indica que sería posible desplegar una política de JT sin necesidad de modificaciones mayores al marco legal, pues una buena parte de sus herramientas ya están consideradas en el sistema jurídico nacional, mientras que otras pueden adaptarse con cambios menores. Sólo en ciertos casos se requerirían reformas legales -incluso constitucionales- de mayor calado.

En la experiencia comparada existen precedentes que han sustentado los procesos de JT en la expedición de leyes específicas. Aunque esta es una posibilidad, se considera que no es indispensable, y que podría consumir tiempo valioso para la implementación de una política de JT pues en las actuales circunstancias el Congreso de la Unión no tiene facultades para legislar en materia de JT con efectos generales.

Las herramientas: La JT es entendida como un conjunto de herramientas flexibles que deben ser implementadas de manera coordinada (como partes de una política pública integrada), ser estructuradas con base en los cuatro pilares fundamentales de la JT y contemplar la participación de los diversos actores involucrados en la violencia (particularmente, las víctimas). En este sentido, la política de JT debe entenderse como un proceso de acciones y decisiones, no como un momento de anuncio político o un acuerdo legislativo. A continuación, se exponen de manera sintética las herramientas que podrían utilizarse en el caso de México:

Recomendaciones		
Instrumento	Objetivo	Fundamento o reformas requeridas
Eje verdad		
Comisiones de la verdad	Contribuir al esclarecimiento sobre las violaciones a derechos humanos, así como coadyuvar a la recuperación de la memoria histórica de los hechos. Pueden crearse una o varias comisiones, y permitir que la información recabada, sujeta a ciertas reservas, pueda ser usada en procesos penales.	<i>Fundamento legal:</i> Artículos 7 y 22 de la Ley General de Víctimas. <i>Reforma:</i> De optarse por ampliar las atribuciones de las comisiones, deberán hacerse ajustes legales o constitucionales en función del alcance que se les quiera dar.
Comisiones de investigación	Recabar, recibir, analizar, sistematizar y valorar la información que pueda convertirse en líneas de investigación y datos de prueba respecto de los hechos materia de su competencia. Deberán estar encabezadas por fiscales para que puedan ejercer la acción penal en sus respectivos ámbitos de competencia.	Además, deberá establecerse una regulación administrativa para asegurar su operación.
Informes para la memoria histórica	Registrar, documentar, preservar y diseminar la información documental, testimonios orales o cualquier otro medio que dé cuenta de la experiencia social de la violencia. Estos informes sólo tienen un propósito documental y pedagógico, y pueden incluso tomar formas artísticas o culturales (museos, memoriales).	<i>Fundamento legal:</i> Artículo 22 de la LGV; artículo 6°, fracción IX, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
Incorporación de iniciativas ciudadanas	Su propósito es garantizar la inclusión de los hallazgos de los colectivos de víctimas en el marco de las comisiones de la verdad y de investigación.	<i>Fundamento legal:</i> Una interpretación extensiva del artículo 20 de la LGV permitiría integrar a dichos colectivos a los grupos de trabajo. A partir de aquí se podría generar una política integral para dar participación a los colectivos antes mencionados.

Eje justicia		
Fiscalías especializadas Vía alternativa: creación de un mecanismo internacional especializado, mediante un convenio de colaboración con un organismo internacional	Investigar y, en su caso, ejercer acción penal contra las personas responsables por la comisión de violaciones graves de derechos humanos, constitutivas de delitos o los crímenes establecidos en el Estatuto de Roma.	<i>Fundamento legal:</i> Artículo 11, fracción VII, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. <i>Reforma:</i> Requiere reforma legislativa en caso de optar por la vía alternativa, para facultar a personas extranjeras a desarrollar tareas de investigación autónomas en territorio nacional o asegurar que puedan desplegar acciones de asesoría o supervisión de cuerpos de policía y fiscales.
Juzgados especializados de alto impacto	Enjuiciar y, en su caso, sancionar a las personas responsables por la comisión de violaciones graves de derechos humanos.	<i>Fundamento legal:</i> Artículos 6 y 20 del Código Penal Federal; artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; tratados internacionales de los que México es parte; en específico, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.
Amnistías	Su objeto es la emisión de un cuerpo normativo que extinga la pena o la acción penal de los delitos federales o del fuero común que no constituyan delitos graves, violaciones graves a derechos humanos y que estén relacionados con eventos específicos de violencia ocurridos de 2006 a 2018.	<i>Fundamento legal:</i> Una operación inmediata de la amnistía puede ocurrir con la Ley Nacional de Ejecución Penal. Sin embargo, los alcances pueden ser limitados. Un ejercicio más amplio, necesariamente involucra al artículo 73 constitucional que faculta al Congreso de la Unión para emitir amnistías. <i>Reforma:</i> Una ley de amnistía sustentada en el artículo 73 fracción XXII constitucional únicamente puede tener alcances federales. Para incluir los delitos del fuero común, se requiere que los congresos de las entidades federativas emitan su propia legislación o reformar la Constitución.
Juicios abreviados	Su objeto es la aplicación de los beneficios que contempla el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) para los casos en que el imputado acepte su responsabilidad penal y existan otros datos de prueba.	<i>Fundamento legal:</i> El CNPP, en particular, los artículos 201 a 207. <i>Reforma:</i> Dado que un alto porcentaje de los hechos de violencia ocurridos en el periodo 2006-2018 fueron procesados en el anterior sistema de justicia penal, se necesita expedir una norma jurídica que permita la aplicación retroactiva del CNPP.

Sustitución de penas por medidas de seguridad	En casos de delitos en que no proceda amnistía, se podrá establecer la posibilidad de colaborar con la justicia y obtener la sustitución de una pena por una medida de seguridad.	<i>Fundamento legal:</i> Artículo 14° constitucional, artículo 410 del CNPP y reglas competenciales de la Ley General contra la Tortura, Desaparición Forzada o Secuestro. <i>Reforma:</i> Se recomienda establecer el supuesto genérico para los casos de violencia de 2006 a 2018 en el artículo 410 del CNPP, o en su caso, en un artículo transitorio de la ley de amnistía.
Programa de testigos protegidos	Los individuos que cooperen con las instituciones de justicia y que estén en los supuestos de delincuencia organizada se podrán acoger a este beneficio. La aportación y el ingreso al programa podrían ser determinadas por las comisiones de investigación y los fiscales (general o estatales).	<i>Fundamento legal:</i> Artículo 35 de la Ley contra la Delincuencia Organizada. <i>Reforma:</i> Esta medida puede extenderse a otros delitos mediante una reforma al artículo 256 del CNPP.
Sistema de justicia para menores de edad	Los menores de edad que hayan cometido un hecho tipificado como delito por la ley serán susceptibles de amnistía.	<i>Fundamento legal:</i> El artículo 18 de la Constitución reconoce la excepcionalidad de medidas de internamiento para menores y su proporcionalidad al hecho cometido. La Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes construye un régimen diferenciado del resto de la criminalidad.
Eje reparaciones		
Programa administrativo de reparaciones	El programa deberá diseñarse con una visión de reparación integral que incluya —junto con mecanismos de indemnización pecuniarios— medidas de restitución, rehabilitación o satisfacción. La primera tarea es diseñar un padrón único para la identificación de víctimas. Sería un programa específico y distinto al de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).	<i>Fundamento legal:</i> La LGV, en sus artículos 1, 9, 26, 27 y 64; la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas y el 109 fracción XXIV del CNPP.
Eje garantías de no repetición		
Datos sobre violencia de alto impacto a gran escala y violaciones graves de derechos humanos	Generar datos relevantes y apropiados para el análisis de los patrones de violencia de alto impacto a gran escala, así como sobre los perfiles de víctimas de violaciones graves a derechos humanos.	El Poder Ejecutivo ya cuenta con esta facultad.

Plan de acción para cumplimiento de recomendaciones nacionales e internacionales en derechos humanos	Plan de acción dirigido a asegurar el cumplimiento de las recomendaciones nacionales e internacionales en derechos humanos, particularmente aquellas vinculadas con los procesos de violencia de alto impacto a gran escala.	No requiere reforma legislativa.
Legislación para la cooperación con mecanismos internacionales	La emisión de cuerpos normativos que establezcan los mecanismos de cooperación con órganos internacionales de derechos humanos, así como los procedimientos, autoridades responsables y facultades para el cumplimiento de las resoluciones o recomendaciones. En particular México debe cumplir su compromiso de expedir un cuerpo normativo específico para la cooperación con la Corte Penal Internacional.	Requiere reformas legislativas.
Reconocimiento de competencia de órganos internacionales y ratificación de tratados internacionales específicos	Fortalecimiento de los mecanismos de protección a los derechos humanos de todas las personas en México, a través del reconocimiento de competencia de órganos internacionales especializados y ratificación de tratados internacionales señalados en el cuerpo del documento.	No requiere reforma legislativa.
Programas de desarme, desmovilización y reintegración	Buscar la desmovilización de integrantes de grupos armados no estatales, organizados o no organizados, con el objeto de reintegrarlos a la sociedad. Las comisiones de la verdad podrán hacer recomendaciones específicas.	No emplean una fundamentación concreta pues se trata de programas focalizados que buscan reconstruir el tejido social. Puede ser implementada por cuestiones de protección civil, gobernabilidad, seguridad pública o civilidad. Ello requiere la intervención de las autoridades federales y locales. Un proyecto más ambicioso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) exige modificaciones legislativas.

Delimitación territorial: Ésta no supone fijar un espacio único, sino adoptar una perspectiva regional diferenciada, misma que se sustenta en la importancia de considerar el impacto en la violencia de diversos factores como: (i) la presencia o ausencia de actores estatales en ciertas zonas o localidades; (ii) la multiplicación o proliferación de grupos armados con una estructura más o menos estable, que pueden responder a distintas motivaciones o fines, incluidos criminales; (iii) la coexistencia de patrones de violencia con otros factores de vulnerabilidad de ciertos grupos sociales; así como (iv) la identificación de las víctimas individuales con grupos históricamente desaventajados en regiones específicas. El análisis regional también puede vincularse con la dinámica propia de la operación de mercados ilegales, zonas de cultivo y producción de drogas ilícitas o rutas de tráfico, así como otros fenómenos criminales (secuestro, extorsión o tráficos de personas y armas).

Por otro lado, la violencia en México afecta de manera particular a ciertas regiones, lo cual dificulta la realización de una acción homogénea en todo el país. Por ello, subrayamos la necesidad de identificar zonas precisas e intervenciones específicas que sean capaces de responder a las condiciones de cada región. Si bien

indicar municipios específicos resulta difícil por la naturaleza cambiante de la violencia, es posible identificar estados/regiones que requieren de atención prioritaria: norte (Chihuahua, Coahuila, Nuevo León); noreste (Tamaulipas, Veracruz); y suroeste (Michoacán, Guerrero).

Ámbito personal: El análisis revela que existe una clara concentración de violencia entre hombres jóvenes sin escolaridad o escolaridad baja. Ello obliga a considerar medidas específicas para esta población. También se debe reconocer que los participantes en el tráfico de drogas son, propiamente hablando, actores de violencia. En este sentido, algunos mecanismos de la JT podrían ofrecer incentivos para disuadir a ciertos actores de bajo rango (narcomenudistas, transportistas, informantes) de seguir participando en el tráfico de drogas. Asimismo, es necesario considerar los casos de quienes fueron reclutados para participar en las organizaciones armadas no estatales (tales como los menores de edad o los grupos de autodefensas).

Temporalidad: Se recomienda establecer un periodo de dos a tres años de funcionamiento de los instrumentos de JT a partir del inicio de actividades. Al final de este periodo, se esperaría contar con un informe que ofreciera un esclarecimiento de los hechos que causaron la violencia y la identificación de patrones y responsables pertinentes, un proceso consolidado de investigaciones penales que redujera la impunidad, un mecanismo inicial de reparaciones, así como una ruta de fortalecimiento institucional que impidiera la repetición de los eventos.

Con base en los avances que se presenten, la evaluación que se haga del logro de objetivos permitirá decidir: (i) cuáles propósitos han sido alcanzado y, por tanto, si se puede concluir el funcionamiento de algún instrumento de JT; (ii) cuáles no han sido alcanzados y, por tanto, si se requiere un replanteamiento, corrección o modificación en la implementación; y (iii) cuáles instrumentos deben ser institucionalizados definitivamente o continuados para un nuevo periodo. Estas decisiones deberían dar lugar a una nueva secuencia de intervenciones que sea implementada considerando un nuevo horizonte temporal.

Dimensión internacional: Conviene que en el diseño de la política de JT se considere la intervención de organismos internacionales. Existen diferentes formas en que puede ser diseñada esta participación: desde mecanismos ordinarios de supervisión estatal o la integración de mecanismos *ad hoc*, hasta la colaboración, asistencia técnica o, incluso, la creación de mecanismos internacionales paralelos a las instituciones nacionales. En todos los casos, se debe considerar la complementariedad y fortalecimiento de las instituciones nacionales.

Género e inclusión: Resulta indispensable que la política de JT tenga una perspectiva de género y una lógica de inclusión. Una respuesta efectiva requerirá incorporar de forma transversal esta perspectiva y facilitar proactivamente, desde el diseño de los instrumentos, su capacidad de atender estas especificidades. No se recomienda la creación de mecanismos diferenciados por género o grupo poblacional pues genera fragmentación y no permite que la JT se constituya en un elemento que reduzca la discriminación.

Capacitación: La implementación de la política requiere de personal capacitado con los propósitos, las características de los instrumentos y la secuencia y lógica de los procesos.

Responsables: Un aspecto crucial es que se identifiquen a los responsables de la política de JT. Es necesario reconocer que México cuenta ya con una extensa red de leyes, dependencias, organismos, comisiones e instituciones a nivel federal, estatal e incluso municipal. Esta red tiene responsabilidades particulares que intersectan con los mandatos de la JT, por lo que se tendrá que definir cuál es su rol específico en el diseño e implementación de la política de JT.

Pero además de los responsables individuales de cada instrumento, se requiere establecer un mecanismo de coordinación y decisión junto con el mandato sobre toda la política de JT. Este mecanismo debería ser capaz de tomar las decisiones de diseño de la política, asegurar la articulación de los instrumentos, monitorear sus avances, hacer las adecuaciones necesarias y, al final de los primeros dos o tres años, rendir un informe

completo que permita evaluar el progreso de la política y tomar las medidas de seguimiento necesarias. Su mandato debería estar acotado temporalmente y ajustarse a los objetivos de la JT.

Se sugiere que tal mecanismo esté integrado por representantes de los siguientes poderes y órganos: el Ejecutivo, encabezado por la Secretaría de Gobernación (aunque podría incluirse a otras secretarías); el Poder Legislativo; el Poder Judicial de la Federación; la Fiscalía General de la República; y al menos un representante de los gobiernos estatales. Además, podría contar con el acompañamiento de la CNDH, dentro del ámbito de su competencia y sin deterioro de su autonomía, así como de un órgano consultivo integrado por organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de víctimas, academia, empresarios y organismos internacionales. Por su parte, el Secretario Técnico podría recaer en la Secretaría de Gobernación.

De manera complementaria al mecanismo de coordinación, puede considerarse la creación de un mecanismo de seguimiento y evaluación de las medidas de reparación, con una integración distinta e independiente, incluso con participación internacional, que contribuya a asegurar que las medidas y las acciones de JT logren efectivamente su propósito.



En síntesis

En el contexto actual, resulta pertinente considerar el uso de un enfoque de JT con el objeto de contribuir a atender las consecuencias de la violencia de gran escala que ha vivido el país desde 2006. Sin embargo, conviene tener en cuenta dos elementos. Primero, el contexto específico de México en el que la violencia tiene un componente criminal que sigue vivo. Segundo, que la JT supone una decisión política que debe tener dos componentes. Por un lado, un diseño que permita articular las diferentes herramientas de manera coherente y complementaria con base en las especificidades y contextos regionales y poblacionales. Por otro, que tendría que ser acompañada de otras medidas y políticas prospectivas que atiendan las causas estructurales de la violencia (pobreza, corrupción, impunidad, debilidad institucional, nueva política de drogas, entre otras). La JT, por sí misma, no puede resolver el problema de la violencia en el país.

Bajo esta perspectiva, recomendamos considerar, entre otros, los siguiente elementos:

- La posibilidad de poner en marcha un proceso de JT en México dentro del marco constitucional y legal vigente.
- Crear un mecanismo rector interinstitucional, con un mandato amplio sobre la política de JT en todo el país.
- Crear además un órgano independiente de supervisión, seguimiento y evaluación de medidas de reparación.
- Incorporar actores internacionales que coadyuven al proceso, presten asistencia técnica y complementen a las instancias nacionales.
- Crear programas que atiendan a los jóvenes, así como definir zonas prioritarias de intervención y medidas regionales específicas, dentro de un marco nacional de JT.
- Generar un diseño flexible, coherente y articulado de las herramientas de JT. Identificar para cada herramienta el mandato, el objetivo y los responsables de su operación, así como los recursos necesarios para que puedan operar. Es necesario considerar siempre cómo las herramientas de JT se vinculan o complementan a los mecanismos ordinarios.
- Incorporar en el diseño de cada herramienta mecanismos de participación de la víctimas y una perspectiva transversal de género e inclusión.
- Establecer un periodo de dos (o máximo tres) años para el proceso de JT, al final del cual se deberá evaluar los resultados y tomar, en su caso, las medidas necesarias para mantener o modificar las herramientas que hayan funcionado adecuadamente.

Abreviaturas

AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
CDHNU	Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico (Guatemala)
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIDE-PPD	Programa de Política de Drogas (CIDE)
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CMDPDH	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
Conadep	Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Argentina)
Conapred	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CorteIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPI	Corte Penal Internacional
CV	Comisión de la Verdad (Colombia)
CVD	Comisión de la Verdad y la Dignidad (Túnez)
CVJR	Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación (Kenia)
CVR	Comisión de la Verdad y la Reconciliación (Perú)
DAP	División de Administración Pública (CIDE)
DDR	Desarme, desmovilización y reintegración
DEI	División de Estudios Internacionales (CIDE)
DEJ	División de Estudios Jurídicos (CIDE)
DEP	División de Estudios Políticos (CIDE)
DPLF	Due Process of Law Foundation
EAAF	Equipo Argentino de Antropología Forense

Ecosoc	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
Enadid	Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica (Inegi)
Enpol	Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Inegi)
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
HRW	Human Rights Watch
ICTJ	International Center for Transitional Justice
IHRLI	International Human Rights Law Institute
Inegi	Instituto Nacional de Geografía y Estadística
INM	Instituto Nacional de Migración
JT	Justicia Transicional
LFAGE	Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
LGV	Ley General de Víctimas
LNPP	Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (CIDE)
LNSIIPA	Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes
OEA	Organización de los Estados Americanos
OHCHR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSJI	Open Society Justice Initiative
PIPE	Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas (CIDE)
RDA	República Democrática Alemana
RFA	República Federal de Alemania
RNV	Registro Nacional de Víctimas
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SGNU	Secretaría General de las Naciones Unidas
SIVJNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (Colombia)

ÍNDICE

19.	I. INTRODUCCIÓN
23.	II. MARCO CONCEPTUAL Y COMPARADO DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL
23.	2.1. Observaciones generales
25.	2.2. Las experiencias internacionales relevantes
32.	2.3. Justicia transicional, derechos humanos y criterios internacionales
37.	2.4. Los actores internacionales de la justicia transicional
42.	III. LAS HERRAMIENTAS DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL
42.	3.1. Comisiones de la verdad
45.	3.2. Justicia penal transicional
47.	3.3. Amnistías
48.	3.4. Lustración

49.	3.5. Desarme, desmovilización y reintegración
51.	3.6. Reparaciones
53.	IV. VIOLENCIA Y VÍCTIMAS: LA NECESIDAD DE UNA JUSTICIA TRANSICIONAL PARA MÉXICO
53.	4.1. Consideraciones iniciales
54.	4.2. Punto de partida y caracterización de la violencia de alto impacto en México
58.	4.3. Criterios para identificar patrones de violencia a gran escala
60.	4.4. Categorización de las víctimas
61.	4.5. Víctimas de delitos de alto impacto público
70.	4.6. Víctimas de la política criminal expansiva
75	4.7. Víctimas de delitos comunes vinculados con las estrategias de control de los grupos armados criminales organizados
76.	4.8. Víctimas complejas
77.	4.9. Actores no estatales de la violencia
82.	4.10. Actores estatales
87.	4.11. Zonas de intervención prioritarias
96.	4.12. Recapitulación: las diferentes violencias
97.	V. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA
97.	5.1. La justicia transicional como política pública
104.	5.2. Recomendaciones para el diseño de los instrumentos de justicia transicional
135.	5.3. Síntesis de las recomendaciones
137.	VI. FUENTES
152.	VII. ANEXO A. BASES DE DATOS: FUENTES Y METODOLOGÍA
157.	VIII. ANEXO B. METODOLOGÍA DE ÍNDICES PARA LA IDENTIFICACIÓN DE ZONAS PRIORITARIAS
159.	IX. ANEXO C. MECANISMOS INTERNACIONALES DE COLABORACIÓN O ASISTENCIA TÉCNICA

- | | |
|-------------|--|
| 161. | X. ANEXO D. PROPÓSITOS, DESTINATARIOS, MECANISMOS Y CONDICIONES DE LAS HERRAMIENTAS DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL |
| 163. | XI. ANEXO E. CRITERIOS PARA CARACTERIZAR PATRONES DE VIOLENCIA A GRAN ESCALA |



JUSTICIA TRANSICIONAL

I. INTRODUCCIÓN

México vive desde hace varios años un fenómeno de violencia a gran escala. Las víctimas suman miles. Esta grave situación y sus consecuencias no han podido ser atendidas desde las instituciones y mecanismos ordinarios de justicia. Se trata de un problema de violaciones a derechos humanos, delitos que no han sido sancionados, impunidad por hechos no esclarecidos, víctimas que no han sido identificadas, atendidas y reparadas, así como de instituciones que carecen de capacidades para garantizar que los hechos no se repitan.

La respuesta que muchos países han dado a problemas similares ha sido el diseño e implementación de una política de justicia transicional (JT), cuyo propósito es garantizar la verdad, la justicia, la reparación a las víctimas y las condiciones para evitar la repetición de los hechos violentos. La coyuntura del cambio de administración en el ámbito federal ha abierto una discusión pública sobre esta materia. Este documento pretende ofrecer insumos para esa discusión y aportar

elementos para la toma de decisiones en materia de reformas legales, diseño institucional y construcción de una política pública en JT.

En efecto, existen en la experiencia internacional numerosos ejemplos de países que han enfrentado problemas de violencia a gran escala mediante el uso de un conjunto de herramientas que buscan atender su legado y consecuencias, en particular la atención y reparación a las víctimas. Es a este conjunto de medidas y estrategias que se le conoce como JT y típicamente se aplican en el tránsito entre dos momentos socio-políticos, por ejemplo transiciones a la democracia o fin de guerras civiles.

El caso de México presenta un conjunto de elementos similares a los que han enfrentado otros países que han utilizado con resultados razonables las herramientas de la JT. Sin embargo, también presenta diferencias que conviene tener en consideración. Entre otras, podemos destacar la naturaleza criminal de la

violencia y que se trata de un fenómeno “vivo” que persiste y respecto del cuál no es posible esperar una modificación en el corto plazo.

La circunstancia mexicana y sus peculiaridades permiten pensar que la adaptación y uso de algunas herramientas de JT, acompañadas de otras medidas prospectivas que permitan atender las causas de la violencia, pueden convertirse en un mecanismo útil para construir una narrativa que dé cuenta del fenómeno de violencia que ha vivido el país, permita reparar los daños a las víctimas y, en una dimensión más amplia, posibiliten modificar los patrones de violencia a gran escala. Sin embargo, queremos subrayar que solamente una decisión política que permita articular las diferentes herramientas en una política pública coherente podría tener éxito. La JT no es un recetario que garantice resultados, sino un conjunto de herramientas flexibles que adaptadas a los contextos específicos y sumadas a otras medidas más generales puede generar los efectos deseados.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en atención de los graves problemas asociados al fenómeno de violencia antes descrito, así como de su vinculación con otros problemas estructurales como la corrupción, la impunidad, la pobreza, la desigualdad social y el débil Estado de derecho, además de las repercusiones que el mismo tiene en la garantía de los derechos humanos de las perso-

nas, particularmente de las víctimas, en ejercicio de su mandato constitucional y legal, solicitó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) un estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de JT en México, el cual se desarrolló en el marco de un convenio específico de colaboración entre ambas instituciones. Se trata de un documento que, conforme a los términos de referencia, ofrece un marco conceptual, experiencias comparadas relevantes para el caso mexicano, así como propuestas concretas, que pueden servir de insumo para elaborar políticas públicas en materia de JT que resulten acordes con el marco constitucional, convencional y legal en materia de derechos humanos.

Para realizar este estudio, se integró un equipo multidisciplinario de investigadores e investigadoras de las divisiones de estudios jurídicos (DEJ), internacionales (DEI), políticos (DEP) y administración pública (DAP), así como de los programas interdisciplinarios en política de drogas (CIDE-PPD) y sobre política y prácticas educativas (PIPE) del CIDE. Este equipo realizó un análisis de experiencias internacionales, del fenómeno de la violencia, de la política criminal y de drogas, de los fundamentos conceptuales y los desafíos prácticos de los instrumentos de JT y del marco jurídico mexicano.

La estructura del documento es la siguiente.

En primer lugar, se expone el marco conceptual y comparado de la JT: se presentan experiencias relevantes de otros países y se obtienen lecciones pertinentes para el caso mexicano; se discuten los criterios internacionales sobre JT y derechos humanos y se valora el papel de los actores internacionales en dicha justicia. A partir de esa discusión, se exponen después las herramientas de la JT, es decir, una explicación de los instrumentos que se han utilizado, de sus atributos de diseño, ventajas y complejidades. En particular, se analizan las comisiones de la verdad, la justicia penal transicional, la amnistía, la lustración, el desarme, la desmovilización, la reintegración y las reparaciones. En cada caso se ilustran ejemplos de la experiencia internacional.

Para poder entender cuáles de esos instrumentos son relevantes para México, qué atributos de diseño podrían funcionar y cuáles son las especificidades del caso mexicano, se presentan algunas consideraciones generales sobre la JT para nuestro país y se analizan los orígenes y la evolución del problema de la violencia en México, así como la diversidad de sus manifestaciones y sus consecuencias. Y, con base en los datos de diversas fuentes de información y a partir de las diversas formas de violencia, se propone una serie de criterios preliminares para definir a las víctimas que podrían ser destinatarias de la política de JT, así como de zonas de atención prioritaria.

Finalmente, en la última sección, se presenta un conjunto de elementos para informar el debate público y las decisiones que pueden llevar a diseñar una política pública de JT. Se conceptualiza a dicha justicia como política pública, se define el problema a resolver y los objetivos, y se detallan los instrumentos. Es importante notar que lo presentado no es una política pública con todos los elementos de diseño definidos. Hay un conjunto de decisiones políticas que deberán tomarse en los próximos meses respecto al alcance, la temporalidad, la combinación de instrumentos y los responsables que determinarán cuáles instrumentos de los que se analizan podrán ser utilizados y cuáles no. Pero hay un atributo crucial que debe enfatizarse: la política deberá ser vista no como un conglomerado de instrumentos aislados que operan en paralelo, sino como un entramado articulado de decisiones que contribuyen a garantizar los propósitos específicos de la JT: verdad, justicia, reparación y no repetición.

La JT no puede resolverlo todo. La solución integral del problema de la violencia en México supone además otras políticas que atiendan sus causas estructurales, entre otras la pobreza, la corrupción, las deficiencias institucionales en la seguridad pública y la procuración de justicia, así como una nueva política de drogas.

Este documento aspira a ser útil para fomentar la discusión pública informada

que merece un tema tan complejo como el de la JT: más allá de la discusión sobre instrumentos específicos y los argumentos normativos sobre la necesidad de tener una respuesta a la crisis de violencia y derechos humanos, es necesario contar con información sustantiva sobre los instrumentos de la JT. En los próximos meses se tomarán decisiones políticas y legislativas sobre esta materia y esperamos que el análisis contenido en este documento -que está alimentado del conocimiento teórico, el análisis jurídico y empírico, así como de la revisión de casos internacionales por parte de un equipo multidisciplinario- sirva para explicar los alcances y desafíos de la JT, ponga perspectiva a la dimensión del problema, aporte evidencia y arroje luz sobre la pertinencia, las posibilidades y los límites de su diseño.

El equipo de investigadoras e investigadores del CIDE agradece la confianza que depositó la CNDH, en particular su Presidente Luis Raúl González Pérez. Espera que este documento contribuya a informar el debate público y, mucho más importante, a generar una política que alivie el dolor de miles de víctimas, que permita satisfacer su reclamo de justicia, que genere condiciones para pacificar el país, consolide las condiciones para un ejercicio pleno y eficaz de los derechos y permita construir un auténtico estado de derecho en nuestro país.



II. MARCO CONCEPTUAL Y COMPARADO DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL

2.1. Observaciones generales

La JT es un campo específico de actividades, mecanismos y procesos por medio de los cuales se busca atender las causas, las consecuencias y el legado de un fenómeno de violencia de alto impacto a gran escala. La aplicación de la JT busca dilucidar los hechos y contextos en los que ocurre la violencia, combatir la impunidad, resarcir a las víctimas por el daño sufrido e impedir la repetición de los eventos que ocasionaron ese daño, con miras a la consolidación una democracia constitucional. Así, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (CDHNU) ha identificado cuatro pilares fundamentales de la JT -la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición- y ha producido lineamientos relativos a los deberes estatales y las mejores prácticas internacionales asociadas con los mismos.¹

La experiencia internacional muestra cuatro aspectos característicos de dichos procesos. En primer lugar, la JT presupone en general una transición entre dos momentos socio-políticos, los cuales pueden demarcarse con puntos más o menos claros de origen y destino para la aplicación de la JT. En muchos casos, los puntos de origen y destino son fácilmente identificables. En las transiciones del autoritarismo a la democracia (como en el Cono Sur y en Europa del Este) el inicio del autoritarismo marca un punto claro de origen y, su caída del poder, una transición. El destino deseable es la constitución de un régimen democrático y garante de los derechos humanos, y un propósito central de la JT es develar y condenar las prácticas autoritarias más graves.

En las transiciones de la guerra a la paz (como en los casos de Centroamérica, Colombia y Perú) el punto de origen es



01 Esta caracterización del CDHNU desarrolla y sintetiza dos documentos previos que, sobre JT y estado de derecho, presentó el Secretario General de la ONU al Consejo de Seguridad (SGNU 2004, 2011).

el inicio de un estado de guerra; la transición está marcada por un acuerdo de paz entre las partes o la derrota del enemigo, y el destino deseable es una paz democrática y garante de derechos. En tales casos, la JT se ha concentrado en documentar las atrocidades durante la guerra y reparar a sus víctimas. En otras experiencias, sin embargo, los puntos de origen y destino pueden ser más difusos y polémicos, particularmente en contextos de violencia continua donde las perspectivas reales de transformación y pacificación son inciertas (por ejemplo, en Colombia).

En segundo lugar, la JT tiene una vinculación estrecha con el respeto y la garantía de los derechos de las víctimas de la violencia y, más ampliamente, con la perspectiva de derechos humanos en el diseño e implementación de herramientas jurídicas y de política pública. Los procesos de violencia a gran escala implican un desconocimiento *de iure* o *de facto* de los derechos de las personas y, en específico, de las víctimas directas o indirectas de la violencia estatal y no estatal. Por lo tanto, en la práctica los procesos de JT son espacios idóneos para la reivindicación de los derechos humanos con miras a su goce efectivo a largo plazo. Como se verá más adelante, los derechos humanos proveen parámetros concretos y orientaciones fundamentales de las acciones tomadas en el marco de la JT.

En tercer lugar, no obstante la centralidad de los derechos humanos, la JT requiere también un cierto grado de flexibilización de los criterios normativos que emanan de los regímenes constitucional e internacional y que aplican en sistemas ordinarios de justicia. Detrás de esta excepcionalidad está el reconocimiento de que, frente a un fenómeno de violencia de alto impacto a gran escala, las herramientas legales e institucionales ordinarias resultan insuficientes y en muchos casos inaplicables, ya sea porque la cantidad de casos sobrepasa la capacidad estatal de resolverlos adecuadamente, o bien, porque la capacidad estatal misma está mermada en el periodo de transición política. La JT contempla por ello la aplicación de medidas extraordinarias, especializadas y provisionales. Se trata de una forma de justicia eminentemente imperfecta y pragmática, que incorpora en su doctrina los limitantes presupuestales, políticos y logísticos propios de un momento histórico excepcional (Elster 2012; Vermeule 2012). Así, el punto de partida de la JT es el reconocimiento de que (i) la justicia plena es inalcanzable y (ii) el logro de ciertos objetivos valiosos puede requerir la renuncia a otros.

Esto último implica que la JT está necesariamente atravesada por dilemas y paradojas complejas que requieren la ponderación de valores en tensión. Una ilustración paradigmática es la tensión entre el valor de la transformación política y la justicia retributiva. En transiciones del autoritarismo a la democracia, las élites autoritarias a menudo exigen inmunidades y beneficios especiales a cambio de abandonar el poder, como ocurrió en Sudáfrica durante el desmonte del apartheid (Van Zyl 1999).

En casos de conflicto armado, un dilema análogo ocurre entre paz y justicia. Los grupos insurgentes difícilmente se desmovilizarían si estuvieran obligados a pagar largas condenas. Por ello, a cambio de su desmovilización, reciben beneficios tales como penas reducidas, amnistías y programas de reintegración (Bass 2004: 404-406; Engle 2016). Por otra parte, sin justicia, la paz puede ser inestable y deficitaria en legitimidad (Kersten 2016: 19-36).

La JT requiere, entonces, la ponderación de valores en tensión y por consiguiente el sacrificio de su alcance pleno. Estos dilemas pueden agudizarse y resultar aún más difíciles de tratar en situaciones menos estructuradas de violencia, en las cuales existe una pluralidad de actores no estatales cuyas motivaciones o intereses no son políticos sino criminales. Aunque estos contextos han sido poco explorados en la práctica de la JT, resultan centrales para el caso de México, como se discutirá más adelante.

Por último, para ser exitosa políticamente, la JT debe contar con la participación y el respaldo de actores de diversa índole. Por un lado, está necesariamente ligada a élites políticas y jurídicas (especialmente, las gubernamentales), las cuales deben generar espacios para la discusión y articulación de propuestas técnicas viables. En la medida en que la JT implica el diseño e implementación de mecanismos extraordinarios y especializados, requiere el involucramiento activo de actores gubernamentales que adopten e implementen la legislación y políticas públicas requeridas, además de garantizar la sostenibilidad financiera del proceso.

Por otro lado, la JT es también una práctica social viva, activada y movilizada por redes de colectivos

de víctimas, organizaciones de la sociedad civil y grupos de interés en la justicia, tanto nacionales como transnacionales e internacionales. El éxito de un proceso de JT depende en gran medida de su legitimidad frente a estos actores (McEvoy y McGregor 2008; Shaw y Waldorf 2010; Kovras 2017).

La JT, en síntesis, es un curso de acción complejo y demandante en términos logísticos, que requiere de la resignación de recursos y del involucramiento de autoridades, sociedad civil y víctimas.

2.2. Las experiencias internacionales relevantes

La amplia experiencia comparada muestra algunos patrones o tendencias que conviene atender al diseñar e implementar una política de JT. Basta mencionar que, entre 1983 y 2018, se han creado más de cuarenta comisiones de la verdad, cada una con mandatos y composiciones distintas (Hayner 2001; González et al. 2014). Si bien hacer un recuento detallado de las mismas excedería los límites de este documento, en esta sección se discuten y ejemplifican cinco dimensiones generales que se consideran relevantes.

2.2.1. VINCULACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS DE JUSTICIA TRANSICIONAL CON EL CONTEXTO ESPECÍFICO

En primer lugar, es importante vincular la selección y modalidades de las herramientas con el contexto específico que se busca atender. En caso contrario, lejos de ayudar a promover las metas de la JT, se podría poner en riesgo tanto

la legitimación del proceso de construcción de paz, como la integridad misma de las víctimas directas de la violencia.

Alemania ilustra claramente cómo la configuración de las herramientas de JT debe ser sensible al contexto en el que buscan incidir para ser exitosa (Jesse 2008; Faulenbach 2000; Bruce 2008). En la transición alemana, el punto de origen de la JT fue la reunificación entre la República Democrática Alemana (RDA), un país con un régimen autoritario y una economía rezagada, y la República Federal de Alemania (RFA). El hecho de que la RFA tuviera un estado de derecho sólido y una economía pujante permitió que las medidas de JT se impulsaran desde sus instituciones jurídicas. En efecto, la mayoría de los actores involucrados en la transición, incluyendo a los grupos de víctimas, depositaron su confianza en esas instituciones y, por lo tanto, no fue necesaria la conformación de una comisión de la verdad como ente independiente.

En lugar de ello, dos instituciones políticas “ordinarias” fueron las encargadas de instrumentar procesos de búsqueda de la verdad. La primera fue una comisión especializada al interior de la Cámara de Representantes, que elabo-

ró dos reportes sobre los mecanismos de represión política de la RDA y sus actos en contra de los derechos de ciudadanos alemanes. La segunda fue un organismo del Ejecutivo, encargado de administrar los archivos de la policía secreta, cuya preservación y procesamiento eran fundamentales para entender los patrones de violación sistemática a los derechos humanos.²

El caso de Kenia contrasta con el de Alemania. Por la precariedad de su transición política y de su situación financiera, así como por la debilidad de sus instituciones jurídicas y administrativas, la JT no se procesó mediante las instituciones existentes (Lynch 2018; Gitari Ndungú 2017). El proceso se puso en marcha tras la violencia poselectoral que culminó en 2008 y que amenazaba con convertirse en una guerra civil. Como parte de los acuerdos políticos para mediar el conflicto en Kenia se formó la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación (CVJR), al tiempo que se conformaron otras comisiones para investigar hechos más puntuales, como la violencia poselectoral.

La CVJR, compuesta por seis comisionados nacionales y tres internacionales, se propuso elaborar un registro de las viola-

02 Otra característica de la transición alemana fue la agresividad con que se impulsaron procedimientos de investigación de antecedentes de funcionarios (*vetting* o *lustración*). Tal proceder se estimó indispensable toda vez que el régimen, con sus aspiraciones totalitarias, había erosionado completamente la confianza ciuda-

dada en las autoridades, y se consideró necesario reconstituirla garantizando a la ciudadanía que los nuevos funcionarios, al menos los de mayor jerarquía, no habían sido responsables de tolerar o promover violaciones a los derechos humanos.



ciones a los derechos humanos entre 1963 y 2008; identificar sus causas y antecedentes históricos; considerar las perspectivas de víctimas y victimarios; y ofrecer una plataforma pública para la confesión de la verdad, la restauración de la dignidad de las víctimas y la formulación de recomendaciones para las autoridades, incluyendo el otorgamiento de amnistías condicionadas. La comisión adoptó un mandato muy amplio: no solo investigar las violaciones a derechos humanos como tortura o crímenes de lesa humanidad, sino también lo que el mandato legislativo llamó “crímenes económicos”, que incluían “gran corrupción” y “transacciones ilegales relacionadas con la tierra”. A pesar de que la CVJR concluyó su reporte (en un período de tiempo mayor al planeado inicialmente), su trabajo estuvo limitado por la falta de apoyo político y de sustentabilidad presupuestaria, por disputas alrededor de la designación de sus comisionados, así como por presiones de saboteadores al interior del propio gobierno. Todo ello reflejó el delicado arreglo que subyacía al acuerdo político que dio origen a la CVJR y la precariedad económica de la nación. Además, la CVJR nunca tuvo buena acogida entre el público general. Sus reducidas audiencias atrajeron escasa cobertura mediática, y aunque miles de víctimas ofrecieron su testimonio, casi ningún perpetrador admitió su responsabilidad.

Más allá de la CVJR, se adoptaron otras medidas de JT como programas de inha-

bilitación de las fuerzas del orden, quienes fueron responsables de haber cometido numerosas violaciones a derechos humanos, incluyendo desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. Dichas medidas fracasaron por diversas razones: su inadecuado diseño y la opacidad con la que fueron implementadas, así como la ausencia de relevos capacitados y la resistencia de los cuadros de más alto rango y la corrupción.

2.2.2. DIMENSIÓN TEMPORAL DE LOS PROCESOS DE JT

En segundo término, es necesario considerar la dimensión temporal de las transiciones. Éstas generalmente no transcurren en periodos breves o definidos. Por ello, en muchos casos las herramientas han tenido que adecuarse una vez que inician su operación. Adicionalmente, su puesta en marcha genera nuevos dilemas que, a su vez, deben ser tratados como parte del mismo proceso de JT.

El caso de Guatemala es ilustrativo de un proceso de JT que evolucionó con el paso del tiempo (Tomuschat 2001). En 1996, tras diez años de negociaciones, el proceso de paz en la nación centroamericana dio fin a un conflicto de 36 años. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) se formó en 1997 y al cabo de 20 meses produjo el reporte Memoria de Silencio. La CEH fue recibida con escepticismo por la sociedad civil guatemalteca porque se consideró que su capacidad

para combatir la impunidad sería muy limitada. A ello contribuyó el carácter acotado de su mandato, particularmente su falta de facultades para atribuir responsabilidad a individuos específicos.

No obstante, con el paso del tiempo, el trabajo de la CEH terminó ganándose el respaldo mayoritario de la sociedad guatemalteca, toda vez que consiguió procesar efectivamente el testimonio de miles de víctimas y darles voz en el proceso. Además, la credibilidad del reporte permitió que se iniciaran, posteriormente, procesos difíciles de anticipar, tales como un programa de reparaciones para resarcir el daño causado a los grupos indígenas y, años después, los juicios a Efraín Ríos Montt y Mauricio Rodríguez Sánchez, dictador y jefe de inteligencia militar respectivamente, por delitos de genocidio y crímenes de lesa humanidad.

2.2.3. INTEGRALIDAD DEL PROCESO DE JT

En tercer lugar, las experiencias prácticas en distintos países han demostrado la importancia fundamental de pensar a la JT como un proceso integral. Lo anterior implica, desde el diseño inicial, concebir a la JT como un concierto de herramientas internamente coherentes y coordinadas en sus mandatos, acciones y consecuencias. A esto se le conoce como el principio de integralidad.

Dicho principio tiene un papel central en el caso colombiano. Dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR) -que constituye un capítulo central del Acuerdo de Paz de 2016 entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)- aparecen lineamientos que articulan las varias herramientas de JT incluidas dentro del Acuerdo de Paz. Según se dice en el Acuerdo, “la expe-

riencia internacional demuestra que la efectividad de estas medidas es mayor si se aplican de manera articulada y complementaria. Por eso el Sistema pretende ser integral, para que las medidas logren un máximo de justicia y de rendición de cuentas sobre las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH [derecho internacional humanitario] ocurridas a lo largo del conflicto” (Alto Comisionado para la Paz 2016).

El SIVJNR está integrado por un tribunal especial (la Justicia Especial para la Paz); una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad; una Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas; medidas de reparación integral, y garantías de no repetición. El sistema combina mecanismos judiciales sancionatorios con mecanismos no judiciales de esclarecimiento de la verdad, bús-

queda de desaparecidos y reparación. En su diseño es central la alineación de incentivos entre los mecanismos judiciales y los no judiciales, de modo que el reconocimiento de la verdad y la responsabilidad, así como la contribución a la reparación y las garantías de no repetición, son condicionantes para el acceso al tratamiento especial y benigno de la justicia retributiva y componentes de la “sanción propia”.

2.2.4. VINCULACIÓN CON INSTITUCIONALIDAD ORDINARIA

En cuarto lugar, la JT debe vincularse con los mecanismos ordinarios de impartición de justicia, atención a las víctimas, búsqueda de desaparecidos y protección de derechos humanos, entre otros. Así, los procesos de JT deben contribuir a construir o reforzar (y no desplazar) a las capacidades estatales existentes. Un ejemplo exitoso de esta sinergia es la consolidación de capacidades nacionales en materia de antropología forense en países como Argentina, Chile, Guatemala o Perú.

Un ejemplo de construcción de capacidades es la creación del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF). Ante la incapacidad de las autoridades argentinas para el desarrollo de tareas de recuperación e identificación de restos humanos, la actuación coordinada de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas de Argentina (Conadep) y la asociación civil “Abuelas de Plaza

de Mayo” impulsó la participación activa de expertos de la *Association for the Advancement of Science* en estas tareas. Este programa piloto de la Conadep derivó en la capacitación de un grupo de especialistas argentinos y en la creación del EAAF. Desde entonces, el EAAF ha participado en procesos de JT en más de treinta países, además de ayudar a crear equipos similares en diversos países de la región latinoamericana. El fortalecimiento de las capacidades nacionales en distintas ciencias forenses, incluida la especialidad antropológica, es un proceso que beneficia no solo a las investigaciones propias de los mecanismos especializados de JT sino a la institucionalidad estatal en su conjunto.



En otros casos, el uso de las herramientas de JT ha permitido que las instituciones existentes desarrollen nuevas capacidades. Así por ejemplo, en Perú y Colombia, los órganos especializados de protección a derechos humanos adoptaron como función específica la representación de víctimas ante los mecanismos de justicia penal o justicia alternativa, así como su acompañamiento en las comisiones de la verdad o los programas administrativos de reparación (Arias 2009; Correa 2013). Esta práctica resultó en la consolidación de las capacidades ordinarias para la protección de víctimas de violaciones a derechos humanos, con independencia del contexto en que éstas se hubieran cometido. En todo caso, el diseño de la política pública en JT debe considerar la normatividad y la institucionalidad existente en el contexto nacional específico, a fin de que su implementación no vaya en detrimento del ejercicio de competencias ordinarias de las instituciones nacionales.

En contraste con estas experiencias exitosas, Túnez ilustra un caso problemático. Muestra, entre otras dimensiones, cómo un diseño ambicioso de JT, sin sustentos suficientes o vínculos adecuados con la normatividad e institucionalidad ordinarias, puede generar problemas adicionales para la operación de las herramientas de JT. Después de la caída del régimen de Ben Ali en 2011, la Asamblea Nacional Constituyente adoptó una compleja ley sobre justicia transicional, a través de la cual se establecía tanto la Comisión de la Verdad y la Dignidad (CVD), como las salas penales especializadas. Según el modelo previsto por esta legislación, la CVD estaría encargada de remitir los casos individuales para el conocimiento de las salas especializadas.

En la práctica, la amplitud del mandato de la CVD ha dificultado el proceso de judicialización de los casos particulares. A pocos meses de la fecha estimada de conclusión de la CVD solo un puñado de casos había sido efectivamente sometido a la jurisdicción de las salas especializadas. Las mismas no cuentan, por su parte, con cuerpos propios de investigación

ni están vinculadas con las instituciones ordinarias de procuración de justicia, por lo que no tienen la posibilidad de avanzar casos por su propia actuación. Este escenario pone en riesgo el mecanismo especializado en responsabilidad individual, a pesar de ser una pieza clave en el diseño legal de la JT en Túnez.

2.2.5. PERSPECTIVA REGIONAL DIFERENCIADA

En quinto lugar, la experiencia comparada enfatiza la importancia de que los programas de JT puedan incluir una perspectiva o estrategia regional diferenciada, cuando se requiera. La misma se sustenta en la necesidad de considerar el impacto en la violencia de factores como: (i) la presencia o ausencia de actores estatales -particularmente de fuerzas armadas- en ciertas zonas o localidades; (ii) la multiplicación o proliferación de grupos armados con una estructura más o menos estable, que pueden responder a distintas motivaciones o fines, incluidos criminales; (iii) la coexistencia de patrones de violencia con otros factores de vulnerabilidad de ciertos grupos sociales, tales como los procesos migratorios, las condiciones de pobreza en zonas rurales o marginadas en núcleos urbanos; así como (iv) la identificación de las víctimas individuales con grupos históricamente desaventajados en regiones, particularmente las personas que pertenecen a pueblos indígenas.

En este sentido, las comisiones de la verdad de Perú y Colombia adoptaron, respectivamente, esquemas de trabajo específicamente dirigidos a visibilizar el impacto diferenciado de la violencia en distintas regiones. Así, por ejemplo, la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) de Perú creó equipos de trabajo en sedes regionales y sedes zonales. Cada una de dichas sedes desarrolló estrategias que permitieron responder a las necesidades sociales más imperantes de cada lugar, dentro del marco integral del esclarecimiento de la verdad. En tanto que algunas sedes se concentraban en las exhumaciones en fosas clandestinas, otras dieron prioridad al diálogo con actores sociales para dar a conocer la finalidad, alcances y estrategias de trabajo de la CVR. La división del trabajo en regiones también facilitó el proceso de recibir testimonios, tanto individuales como de las comunidades en su conjunto.

En un ejercicio similar, el diseño inicial de la Comisión de la Verdad (CV) en Colombia contempló un “enfoque territorial”, a través del cual se propone “lograr una mejor comprensión de las dinámicas regionales del conflicto y de la diversidad y particularidades de los territorios afectados, y con el fin de promover el proceso de construcción de verdad y contribuir a las garantías de no repetición en los diferentes territorios” (Decreto 588/2017).

En suma, la revisión de experiencias internacionales alerta sobre elementos que



deben ser considerados en el diseño de una política de JT: vinculación con el contexto específico para responder a las características del problema concreto que justifica la aplicación de JT, la integralidad en el uso de los instrumentos de JT, la articulación con los mecanismos ordinarios de justicia, así como las dimensiones temporal y regional de actuación.

2.3. Justicia transicional, derechos humanos y criterios internacionales

Un análisis de los procesos de JT requiere una reflexión sobre su relación con el marco jurídico internacional de protección a la persona y en específico el derecho internacional de derechos humanos (Arthur 2009).

Durante la década de los ochentas, las transiciones latinoamericanas fueron un primer escenario para afirmar normativamente la centralidad de los derechos de las víctimas en los procesos de JT. Junto con lo anterior, la definición de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos ha servido como parámetro para analizar la idoneidad de las medidas que se adoptan en materia de JT a nivel nacional. En este sentido, la vinculación entre la JT y los derechos humanos ha servido para limitar los márgenes de acción disponibles para quienes están a cargo de diseñar e implementar sus herramientas (Engle 2016).

Así, el derecho internacional de los derechos humanos ha dotado de mayor precisión a los pilares fundamentales de la JT (verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición). En la actualidad, los mismos se identifican cada vez más con el contenido de los derechos de las víctimas, sus familiares y la sociedad en su conjunto. En consecuencia, los criterios emitidos por los órganos internacionales y regionales de derechos humanos son relevantes para el análisis del alcance normativo de cada pilar.

Para el final del siglo XX, los órganos especializados en derechos humanos tuvieron además que dar respuesta a dilemas de la JT como la prevalencia de la paz o la verdad vis a vis la justicia retributiva.³ En la medida en que los debates se han vuelto más complejos, los criterios

03 Véanse las sentencias de la CorteIDH de los casos: Barrios Altos vs. Perú 2001; La Cantuta vs. Perú 2006; y Gelman vs. Uruguay 2011.



internacionales en derechos humanos también han tenido que abordar de forma más fina preguntas de política pública como las concernientes a los criterios de selección de casos para persecución penal (en un escenario de capacidades limitadas) o la disminución de las penas.

Hoy contamos con varios estudios e informes que han sistematizado los criterios internacionales en materia de JT.⁴ Sin pretender ser exhaustiva, esta sección identifica algunos de los criterios generales que pueden servir como guía para el diseño de una política pública de JT en México.

2.3.1. VERDAD

En lo que corresponde a la verdad, la jurisprudencia interamericana ha tenido una evolución notoria y constante, hasta el punto de reconocerla como un derecho de las víctimas y de la sociedad en general, con contenido autónomo a otros derechos, incluido el acceso a la justicia.⁵

Esto implica que las políticas de JT deben contener herramientas específicamente diseñadas para garantizar el derecho a la verdad, que complementan (aunque no sustituyen) los procesos judiciales de acceso a la justicia (CIDH 2014).⁶ Las mismas incluyen tanto co-

misiones de la verdad o de investigación como mecanismos de acceso a la información, desclasificación de documentos y preservación de archivos (CIDH 2014; E/CN.4/2005/102/Add.1).

2.3.2. JUSTICIA

El pilar de la justicia ha sido uno de los más controvertidos. La imposición del castigo a élites políticas o a sus protegidos puede comprometer el buen término de una transición política. Este dilema entre transición y justicia ha conducido a la necesidad de repensar la idea misma de justicia en contextos de transición, corrupción y violaciones masivas a los derechos humanos.

Según ha destacado el Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, los mecanismos de justicia adoptados en el marco de procesos de JT no pueden considerarse como una “forma de justicia blanda”, ni pueden sacrificar demandas legítimas de justicia en pro de una supuesta reconciliación nacional (A/HRC/27/56). En los procesos de JT no son aceptables las medidas que tengan como resultado la perpetuación de patrones de impunidad.

En este sentido ha evolucionado también la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH),

04 Véanse, por ejemplo: OSJI 2018; CIDH 2014; DPLF 2008; A/HRC/27/56; A/HRC/30/42; A/HRC/34/62.

05 Véanse las sentencias de la CorteIDH de los casos: Gomes Lund vs. Brasil 2010; Gudiel Álvarez y otros vs. Guatemala 2012; y Rodríguez Vera y otros vs. Colombia 2014.

06 Véanse las sentencias de la CorteIDH de los casos: Zambrano Vélez vs. Ecuador 2007; Gudiel Álvarez y otros vs. Guatemala 2012.



la cual ha afirmado, en primer lugar, la obligación estatal de investigar, enjuiciar y sancionar las violaciones masivas o sistemáticas a los derechos humanos.⁷ En segundo lugar, la CortelDH ha sostenido también la obligación correspondiente de eliminar todos los obstáculos jurídicos o materiales que pudieran impedir el acceso a la justicia de las víctimas.⁸

Finalmente, la CortelDH ha reiterado que las investigaciones penales deben cumplir con criterios mínimos.⁹ Entre otros, podemos mencionar los siguientes:

- Las investigaciones deben asumirse como un deber propio del Estado, por lo que no pueden quedar a cargo del impulso procesal de las víctimas, sin perjuicio de su derecho a participar en las investigaciones y en los procesos penales.¹⁰
- Deben desarrollarse líneas de investigación pertinentes y adecuadas tanto para la identificación y eventual enjuiciamiento de las personas relevantes, como para el esclarecimiento integral de los hechos.¹¹ Las obligaciones estatales en materia de investigación no serán satisfechas si únicamente se desarrollan acciones que lleven a la detención de personas y no a determinar, por ejemplo, el paradero de las víctimas.¹²
- Las líneas de investigación deben tener una relación lógica con la naturaleza de los hechos. Ello puede requerir, por ejemplo, el uso de herramientas de análisis diseñadas para la evaluación de contexto y el esclarecimiento de violaciones sistemáticas de derechos,¹³ a fin de determinar la actuación coordinada de múltiples agentes.

07 Véanse las sentencias de la CortelDH de los casos: Velásquez Rodríguez vs. Honduras 1988; Masacre de Mapiripán vs. Colombia 2005; Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia 2006; Masacre de La Rochela vs. Colombia 2007; Masacre de Dos Erres vs. Guatemala 2009; Gomes Lund vs. Brasil 2010; Gelman vs. Uruguay 2011; Masacre de Río Negro vs. Guatemala 2012; El Mozote vs. El Salvador 2012; Gudiel Álvarez y otros vs. Guatemala 2012; Rodríguez Vera y otros vs. Colombia 2014; Municipio de Rabinal vs. Colombia 2016; y Vereda La Esperanza vs. Colombia 2017.

08 Véanse las sentencias de la CortelDH de los casos: Barrios Altos vs. Perú 2001; La Cantuta vs. Perú 2006; Almonacid Arellano vs. Chile 2006; y Gelman vs. Uruguay 2011.

09 Véanse las sentencias de la CortelDH en los casos: Municipio de Rabinal vs. Colombia 2016 y Vereda La Esperanza vs. Colombia 2017.

10 Véanse las sentencias de la CortelDH de los casos: Goiburú vs. Paraguay 2006 y Vereda La Esperanza vs. Colombia 2017.

11 Véase la sentencia de la CortelDH en el caso: Vereda La Esperanza vs. Colombia 2017.

12 Véase la sentencia de la CortelDH en el caso: CortelDH, Rodríguez Vera y otros vs. Colombia 2014.

13 Entre estas herramientas destacan, por ejemplo, el *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes* (Protocolo de Estambul 2000), así como el *Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas* (Protocolo de Minnesota 2016).



Además de los criterios específicamente relacionados con la investigación penal, la CortelDH ha señalado que los mecanismos alternativos, especializados o extraordinarios deben cumplir con requisitos mínimos para la garantía de los derechos de las víctimas y la razonabilidad y proporcionalidad de las penas o beneficios que se otorguen a personas que colaboren con el proceso de la justicia.¹⁴ La CortelDH también ha manifestado que las obligaciones estatales respecto al derecho a la verdad de las víctimas no cesan con el diseño de procedimientos a través de los cuales los presuntos responsables puedan presentar una versión libre de los hechos. Por el contrario, estas declaraciones siempre tendrán que ser convalidadas o complementadas por otros medios probatorios que resulten de la labor de investigación de las autoridades competentes.¹⁵

La CortelDH ha establecido, además, estándares transversales aplicables tanto a los mecanismos alternativos como a los procesos penales que se desarrollen en el marco de una política de JT. Entre ellos destaca la importancia de adoptar las medidas para garantizar la protección de la vida e integridad de las víctimas, los testigos y cualquier otra persona vinculada con los procedimientos respectivos.¹⁶ Asimismo, la Corte ha destacado que cualquier mecanismo de justicia se desarrolle dentro de un plazo razonable.¹⁷

2.3.3. REPARACIONES

En lo que corresponde a las reparaciones, la magnitud de la victimización en contextos de violencia a gran escala ha requerido con frecuencia la adopción de programas administrativos de reparación como una vía alternativa (pero no excluyente) a las reparaciones individuales obtenidas a través de mecanismos judiciales nacionales e internacionales. Los procesos de JT pueden ser también momentos propicios para el fortalecimiento de todas las vías para la obtención de reparaciones.

Es importante hacer algunas precisiones respecto a los retos y dilemas que pueden plantear los programas de reparación desde la perspectiva de derechos humanos. En primer lugar, cualquier programa administrativo debe diseñarse con base en procedimientos claros, que aseguren el respeto del debido proceso. La flexibilidad que

14 Véase la sentencia de la CortelDH del caso: Operación Génesis vs. Colombia 2013.

15 *Ibidem*.

16 Véanse las sentencias de la CortelDH de los casos: Masacre de La Rochela vs. Colombia 2007 y Operación Génesis vs. Colombia 2013.

17 Véanse las sentencias de la CortelDH de los casos: Operación Génesis vs. Colombia 2013 y Vereda La Esperanza vs. Colombia 2017. Para tales fines, las sentencias esta-

blecen cuatro criterios: (i) la complejidad del asunto, (ii) la conducta de las autoridades, (iii) el impulso procesal de las personas interesadas, así como (iv) la afectación a la situación jurídica de las mismas. Particularmente, la CortelDH ha reconocido que los procesos de desmovilización masiva de un grupo armado no estatal conllevan una complejidad que puede afectar la evaluación sobre la razonabilidad del plazo.



normalmente caracteriza estos programas no puede confundirse con la ausencia de reglas claras de operación, puesto que ello generaría espacios injustificados de discrecionalidad y posiblemente arbitrariedad, lo cual mermaría la confianza pública de la población y, en específico, de las víctimas.¹⁸

En segundo lugar, los programas de reparación administrativos deben contar con criterios transparentes, justificados y razonables para la delimitación de las personas beneficiarias. Es fundamental que los programas no contengan elementos discriminatorios. Por ejemplo, un programa de reparaciones que desde el inicio excluya a todas las personas que formaron parte de un grupo subversivo, o que sean miembros de las fuerzas armadas regulares, puede presumirse como una medida discriminatoria salvo prueba en contrario.

En tercer lugar, es fundamental destacar que las reparaciones no son un mecanismo de intercambio, similar a una póliza de seguro contra actos delictivos o a un sistema de indemnización, sino que deben ir acompañadas de un reconocimiento de responsabilidad y deben estar vinculadas a la verdad, la justicia y las garantías de no repetición (A/69/518: párr. 11). Las reparaciones no pueden convertirse en fichas de trueque para

que las víctimas acepten formas inadecuadas de justicia. En otras palabras, una política que incluya el intercambio de mayores beneficios de reparación a costa de sostener patrones de impunidad no podrá ser compatible con la protección de derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones estatales internacionales.

2.3.4. GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

Por lo que corresponde a las garantías de no repetición, el Relator de Naciones Unidas para la promoción de la verdad, la justicia, las reparaciones y las garantías de no repetición ha destacado que las mismas implican “una combinación de diversas intervenciones deliberadas que contribuyen a reducir la probabilidad de que se repitan las violaciones [manifiestas a derechos humanos, particularmente cuando se cometen de manera masiva o sistemática]” (A/HRC/30/42: párr. 25). Tradicionalmente, las garantías de no repetición se han identificado con reformas jurídicas, así como con el diseño o modificación de política pública tanto para la capacitación y fortalecimiento institucional, como para la atención a víctimas y la transformación de las causas estructurales de la violencia (esto es, desigualdad social, vulnerabilidad socioeconómica, falta de oportunidades educativa o laborales, etc.) (A/HRC/30/42).

18 En este contexto, la CIDH emitió en 2008 los *Lineamientos principales para una política integral de reparación*, en los cuales se detallan requisitos procedimen-

tales para el diseño e implementación de programas administrativos (CIDH 2008).



Si bien es cierto que algunas garantías de no repetición pueden ser identificadas desde etapas tempranas, con el paso del tiempo es necesario tomar en consideración el resultado o los avances de las acciones vinculadas con el proceso de JT. En todo caso, es indispensable que un proceso de JT contemple los mecanismos o instituciones responsables del diseño, implementación, evaluación y adecuación de las medidas que se propongan. Un riesgo latente es que las garantías de no repetición se conviertan en meras intenciones políticas, sin una viabilidad práctica a través de la ejecución de políticas públicas concretas, dirigidas y adecuadas (A/HRC/30/42).

2.3.5. PERSPECTIVA DE GÉNERO

Por último, y de manera transversal a los cuatro pilares, tanto la CorteIDH como los procedimientos especiales del CDHNU han hecho hincapié en la importancia que reviste la incorporación de la perspectiva de género en la política transicional (A/HRC/36/50/Add.1). Lo anterior implica, por ejemplo: (i) incluir los crímenes sexuales o de género dentro de las conductas punibles en el marco de los mecanismos transicionales; (ii) crear unidades de género en comisiones de la verdad, de investigación o en fiscalías especializadas; (iii) desarrollar estrategias de investigación diferenciada para

el esclarecimiento de crímenes sexuales o de género, así como para la atención de las víctimas, así como (iv) asegurar la centralidad de la perspectiva de género en el diseño de programas de reparación. Es importante insistir en que se trata de integrar la perspectiva de género a la JT, de forma que todos sus instrumentos la incorporen, no de crear un instrumento distinto y separado.

Tenemos así cuatro pilares: verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, con una perspectiva de género y colaboración internacional como elementos transversales.

2.4. Los actores internacionales de la justicia transicional

La experiencia comparada muestra la relevancia de la participación de actores internacionales en el diseño, implementación, monitoreo, supervisión o financiamiento de los procesos de JT. En la actualidad, la mayor parte de ellos han involucrado a actores internacionales y la experiencia acumulada permite identificar los potenciales impactos positivos.¹⁹

En primer lugar, la presencia internacional en sus distintas modalidades puede dotar a los procesos de JT de una mayor legitimidad, especialmente en contextos

¹⁹ Para fines de este documento, el término actores internacionales se utiliza de manera amplia para hacer referencia a organizaciones, personas o grupos de personas de nacionalidad distinta al país específico

en que se desarrolla un proceso de JT. Lo anterior puede incluir tanto organismos u organizaciones internacionales, como organizaciones civiles internacionales o transnacionales.



caracterizados por altos niveles de desconfianza en las instituciones. La presencia de actores internacionales aporta una garantía adicional de transparencia, apertura, voluntad y compromiso con el desarrollo del proceso, de manera que se genere mayor confianza social o pública en la operación de las herramientas.

En segundo lugar, el involucramiento internacional puede brindar mayor estabilidad y continuidad tanto al proceso en su conjunto como a la operación de las herramientas específicas. Incluso en momentos de crisis del proceso, cuando élites o fuerzas políticas, sociales o económicas puedan llegar a atentar contra su integridad, los vínculos con actores internacionales han operado como un elemento de continuidad que puede aportar la presión necesaria para sostener o reactivar el compromiso nacional (por ejemplo, en Guatemala o Colombia).

En tercer lugar, la participación de actores internacionales permite trasladar las mejores experiencias comparadas a nuevos procesos. Es común que los actores internacionales que se involucran en un proceso de JT cuenten con pericia especializada, derivada de su trabajo previo en contextos similares o comparables. Lo anterior es particularmente importante para la operación de herramientas o mecanismos transicionales que requieren altos niveles de capacidades especializadas, incluidas técnicas de investigación de crímenes masivos, asistencia psicológica a víctimas, operación de programas colectivos de reparaciones u organización de grupos de trabajo para análisis de contexto, entre otros.

Con estas consideraciones, a continuación se propone una aproximación general a las distintas formas o grados en que se puede plantear la vinculación de actores internacionales en procesos de JT. Las categorías propuestas no son excluyentes entre sí. Por el contrario, las mismas pueden operar de manera complementaria, a fin de potenciar su impacto en el proceso de JT.²⁰ Debe enfatizarse, además, que las alternativas representan solo una porción de la gama de posibilidades de la participación de actores internacionales en los procesos de JT. Cualquiera de las opciones debe siempre privilegiar la finalidad última de la cooperación internacional, esto es, el fortalecimiento de las estructuras institucionales y sociales de un país. Por lo tanto, el diseño de una política integral de JT, que cuente con la intervención de actores internacionales, deberá identificar la mejor forma de vincularlos con los actores nacionales, de manera que se potencie el beneficio de la acción conjunta, colaborativa y coordinada.

20 Por ejemplo, la posible creación de un mecanismo de supervisión *ad hoc* con competencia adicional de asistencia técnica no significa que la vinculación con los mecanismos ordinarios de supervisión internacional pierda relevancia. Por el contrario, el diálogo continuo

en foros internacionales interestatales o técnicos especializados debe entenderse como un complemento relevante, que fortalece la actuación de los mecanismos diseñados para la operación *ex profeso* en terreno.



2.4.1. MECANISMOS ORDINARIOS DE SUPERVISIÓN INTERNACIONAL

Los mecanismos ordinarios de supervisión, monitoreo o vigilancia de tratados internacionales de derechos humanos han tenido un impacto sustantivo en la evolución de los fundamentos, modelos y herramientas de JT. Entre ellos destacan la CortelDH,²¹ la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)²² el CDHNU²³ o la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para Derechos Humanos.

Pueden servir como espacios de consulta especializada, así como de colaboración y coordinación entre actores políticos y sociales relevantes para el proceso

de JT. La naturaleza política, técnica o judicial de distintos órganos permite desplegar estrategias de supervisión diferenciadas, en línea con sus mandatos de promoción y protección de derechos humanos, lo que resulta en la posibilidad de establecer un diálogo constante con las instituciones públicas nacionales, a fin de mejorar las políticas públicas en materia de JT.

2.4.2. MECANISMOS DE SUPERVISIÓN AD HOC

De manera complementaria, en los últimos años han proliferado mecanismos particulares, creados para el monitoreo o supervisión de casos o contextos específicos. Estos órganos suelen derivarse

21 Dentro de su mandato general, la CortelDH ha ejercido un control de convencionalidad en casos específicamente vinculados con acciones estatales adoptadas en procesos de JT. De la misma forma, ha dotado de contenido tanto a los derechos como a las obligaciones respectivas, en materia de verdad, justicia, reparaciones y garantías de no repetición. La vinculación de México con la competencia contenciosa de la CortelDH implica que casos relacionados con el proceso de JT podrían ser, eventualmente, sometidos al conocimiento de esta. Es también importante considerar la oportunidad que representa la competencia consultiva de la CortelDH. Tal como se establece en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados pueden recurrir a la CortelDH para conocer el alcance de las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos, así como para pedir la opinión “acerca de la compatibilidad de cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales”. Esta posibilidad podría abarcar la consulta sobre leyes o disposiciones directamente relacionadas con el diseño o implementación del proceso de JT. Sin embargo, debe considerarse que la emisión de opiniones consultivas puede demorar periodos muy largos de tiempo.

22 Dentro del mandato de protección de derechos humanos de la CIDH, la misma podría seguir conociendo de peticiones individuales o medidas cautelares que se vinculen directamente con los procesos de violencia de alto

impacto a gran escala, tal como ha sucedido hasta el momento. Las recomendaciones u órdenes de protección que adopte la CIDH a través de los mecanismos respectivos podrían ser una forma de supervisión internacional concreta de las acciones o política pública que adopte el Estado mexicano en materia de JT. De la misma forma, podrían utilizarse, de manera adecuada o estratégica, las facultades de las CIDH en materia de promoción de los derechos humanos. Hasta el momento, las visitas *in loco* y los informes respectivos han sido una fuente importante de documentación del patrón de violaciones manifiestas de derechos humanos. La política transicional debería de tomar en cuenta las recomendaciones planteadas, tanto en esos informes, como en contextos tales como las audiencias temáticas de la Comisión, para fortalecer y mantener la vinculación internacional con el proceso.

23 El CDHNU tiene un mandato directo para el monitoreo sobre el diseño, implementación u operación de mecanismos vinculados con procesos relevantes a nivel nacional. Esto puede incluir, por supuesto, mecanismos de JT. Este tipo de supervisión se realiza, por ejemplo, a través de los procedimientos especiales, incluida la Relatoría sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. De la misma forma, se pueden tomar acciones directas a través del examen periódico universal.



de las facultades de alguno de los mecanismos de supervisión antes mencionados, incluidas las medidas cautelares, visitas *in loco* o informes temáticos. Su mandato incorpora acciones directamente vinculadas con el cumplimiento de las obligaciones, compromisos o estándares internacionales en materias como derechos humanos o combate a la corrupción.

Por su naturaleza *ad hoc*, estos mecanismos brindan la posibilidad de adecuar el mandato, su temática o líneas específicas de acción a las necesidades específicas del Estado receptor. El alcance de dicho mandato normalmente es acordado con un organismo internacional relevante y el Estado involucrado. La titularidad de los mecanismos *ad hoc* recaen en una o más personas especialistas internacionales, quienes podrán ser asistidas por personal nacional para el desarrollo de tareas esenciales a su mandato.

En la práctica, este tipo de mecanismos ha permitido dar un seguimiento más concreto, en tiempo real, de las acciones estatales adoptadas como parte de un proceso de JT. La supervisión se vincula de manera intrínseca con la asistencia técnica, a través de la cual se interactúa directamente con las autoridades estatales.

2.4.3. MECANISMOS DE COLABORACIÓN O ASISTENCIA TÉCNICA

Estos mecanismos suelen tener una composición híbrida o, en su caso, contar

con facultades para la operación paralela pero coordinada con las autoridades locales. Su fundamento jurídico se encuentra en un acuerdo entre órganos o instituciones internacionales, así como las autoridades gubernamentales. Lo anterior permite un mejor entendimiento o coordinación en la determinación del mandato, las áreas prioritarias de trabajo, el perfil de las personas que debe conformar el mecanismo, así como su vinculación con otros temas o procesos estructurales a nivel nacional, entre otros.

Las recomendaciones o acciones desarrolladas por los mecanismos de cooperación o asistencia técnica se dirigen a las autoridades estatales, y su participación en los procedimientos de justicia, verdad y reparaciones normalmente se sujetan al marco jurídico nacional, pero ésta también puede modificarse si es necesario. En el Anexo C se presentan algunos mecanismos derivados de la experiencia comparada.

Finalmente, es conveniente apuntar que la cooperación o asistencia técnica internacional ha derivado en la creación de órganos judiciales de conformación híbrida o mixta. Este tipo de tribunales se integra por jueces tanto nacionales como internacionales, los cuales desarrollan de forma conjunta las funciones judiciales respectivas (por ejemplo, en Sierra Leona). En algunos casos, la integración de personas expertas internacionales en un órgano judicial se deriva

de la propia legislación nacional, por medio de la cual se establecen los órganos especializados de responsabilidad individual en el marco de un proceso amplio de JT (Colombia, por ejemplo).

2.4.4. MECANISMOS INTERNACIONALES PARALELOS A LA INSTITUCIONALIDAD NACIONAL

Estos mecanismos por lo general se establecen por la decisión unilateral de los propios órganos internacionales, sin que exista un acuerdo previo de colaboración con el Estado relevante, además de estar integrados por especialistas internacionales y con una participación mínima de personal nacional.

Los mandatos de estos mecanismos se centran en la documentación e investigación de hechos violatorios del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho humanitario,²⁴ así como en la investigación y persecución penal de crímenes internacionales.²⁵ En el primer supuesto, los informes o recomendaciones que se adopten normalmente se dirigen a órganos internacionales, sin proponer una interlocución directa con el Estado respectivo. En el caso de los órganos judiciales internacionales, encargados de determinar la responsabilidad penal internacional, su jurisdicción se establece desde el principio de primacía frente a las cortes nacionales. En esta clasificación no se incluye la Corte Penal Internacional o tribunales híbridos, los cuales tienen una conformación, bases de operación e integración distintas a los tribunales nacionales (por ejemplo, A/HRC/27/56).

24 Los mecanismos que cuentan con este mandato normalmente se conocen como comisiones de investigación (*commissions of inquiry*) y son establecidos por órganos universales o regionales, incluidos el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el CDHNU o la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Algunos ejemplos concretos son: (i) la Comisión de Investigación para Burundi, creada en virtud de la Resolución 33/24 del 30 de septiembre de 2016 (CDHNU

2016); (ii) la Comisión Internacional Independiente de Investigación para la República Árabe de Siria, creada en virtud de la Resolución 34/26 del 24 de marzo de 2017 (CDHNU 2017), así como (iii) el Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la Posible Comisión de Crímenes de Lesa Humanidad.

25 Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda.





III. LAS HERRAMIENTAS DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL

En la práctica internacional y comparada, la JT se ha entendido como una caja de herramientas. Esto no quiere decir, sin embargo, que dichas herramientas puedan utilizarse libremente. Instrumentadas de manera aislada, pueden ser infructuosas y hasta contraproducentes.²⁶ El impacto de una herramienta específica dependerá del uso coordinado, compatible o complementario con otras. Por tal motivo, las herramientas de JT no pueden concebirse como unidades aisladas sino más bien como partes de una política pública integrada y coherente.

En este sentido, los pilares fundamentales de la JT pueden ayudar a estructurar, de manera más clara, la operación, vinculación o relación de distintas herramientas que inciden de forma constructiva en el proceso.

Asimismo, es importante distinguir entre las finalidades del proceso en su

conjunto y los objetivos más específicos asociados con las herramientas más concretas de la JT.

Finalmente, es importante destacar el papel de las víctimas en el diseño y operación de las herramientas de JT. En efecto, conforme al marco jurídico en materia de derechos humanos, las víctimas no pueden ser consideradas como simples “testigos”.

Por el contrario, su participación en el proceso es parte sustancial en la reivindicación de su dignidad y sus derechos.

3.1. Comisiones de la verdad

Las comisiones de la verdad se han consolidado como una herramienta fundamental para los procesos de JT. Desde la creación de las primeras comisiones, en las décadas de 1970 y 1980, hasta la fecha han operado más de 40 comisio-

26 Por ejemplo, si los ejercicios de develación de la verdad no generan algún tipo de responsabilidades de los involucrados, la verdad podría exacerbar la violencia antes que contribuir a la paz. Asimismo, medidas de

reparación desvinculadas de ejercicios de revelación de la verdad pueden interpretarse como un intento de “comprar” el silencio.



nes en países tan diversos como Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Guatemala, Kenia, Marruecos, Nepal, Polonia, República Checa, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo, Uganda, entre otros. La diversidad de sus mandatos, objetivos, conformación, estrategias de trabajo, mecanismos de cumplimiento o financiamiento brindan un amplio referente que debe ser considerado para diseñar e implementar este tipo de comisiones (Hayner 2001, 2011; USIP 2011).

En contraste con otras herramientas, particularmente los procedimientos de responsabilidad penal, las comisiones de la verdad se han erigido como espacios para: (i) la (re)construcción de narrativas públicas y participativas más integrales sobre los contextos de violencia generalizada, sus causas, consecuencias y legados, (ii) la expresión de versiones libres, tanto de víctimas como de victimarios, (iii) la formulación, análisis, discusión y replanteamiento, desde una perspectiva social, de los retos que implica la reconciliación y reconstrucción del tejido social, así como la reappropriación de las instituciones públicas, el impulso de la democracia sustantiva o el estado de derecho. Sobra decir que estos elementos exceden, por mucho, los procedimientos de responsabilidad penal, incluso cuando se utilizan estrategias procesales más adecuadas para el procesamiento contextualizado de los casos.

Uno de los puntos más delicados del proceso de creación de una comisión de la verdad es la delimitación de su mandato. En algunos casos, las comisiones de la verdad se han centrado en la investigación de hechos específicos de violencia (sean violaciones de derechos humanos o crímenes internacionales), así como en la identificación de sus responsables, individuales o colectivos.

En otros casos, las comisiones se han enfocado más bien en la reconstrucción de las dimensiones institucionalizadas de la violencia, en los mecanismos o patrones de victimización, así como en el impacto diferenciado de la violencia en ciertos sectores sociales históricamente desaventajados (mujeres, indígenas, migrantes, personas en situación de pobreza en zonas urbanas o rurales, etc.). Esta opción de comisiones “especializadas” ha resultado en mecanismos enfocados en ciertas temáticas, violaciones o crímenes, incluidos la desaparición forzada de personas, la tortura o el desplazamiento interno.

Un tercer modelo de comisión se concibe como una etapa previa de reconstrucción del proceso JT, con miras al diseño e implementación de otras herramientas, incluidos juicios penales, modelos de justicia tradicional, programas de reparación o reformas institucionales.

En relación directa con el tema del mandato, se tiende a diferenciar entre las comisiones de la verdad y las comisiones de investigación. En términos generales, éstas últimas normalmente tienen un objetivo más limitado, que se enfoca en la corroboración o validación de hechos específicos de violencia en referencia a un caso determinado o a una situación más amplia. El estándar probatorio con el que operan las comisiones de investigación no suele ser alto y, sin embargo, su labor puede servir para dar lugar a la operación de otras herramientas, incluidos procedimientos de responsabilidad individual o estatal. Las comisiones de la verdad se proponen como un espacio que va más allá del esclarecimiento de los hechos.



Otra dimensión fundamental es el mecanismo de selección de los integrantes de una comisión. Éstas suelen ser órganos colegiados, en los que participan personas expertas, independientes, con reconocidas capacidades técnicas o políticas y amplia legitimación social. De la misma forma, las comisiones deben contar con el personal técnico necesarios para desempeñar su mandato.

Las comisiones de la verdad también deben contar con garantías de operación, las cuales incluyen: (i) bases jurídicas que aseguren la independencia e imparcialidad de sus miembros, (ii) disponibilidad de recursos financieros y materiales, (iii) garantías de seguridad para sus integrantes y para quienes comparezcan o den testimonio, así como (iv) facultades suficientes para cumplir con su mandato, incluido el acceso a archivos o documentos oficiales.

Las comisiones de la verdad pueden tener distintos niveles de participación o asistencia de actores internacionales. El nivel o modalidad de involucramiento internacional debe valorarse desde el diseño mismo de una comisión. La participación internacional puede re-

flejarse en la integración de especialistas internacionales como (co)titulares o en sus equipos de trabajo.

Los expedientes o sentencias judiciales pueden ser parte del material de trabajo de una comisión de la verdad, dependiendo de cuál sea su mandato. Más compleja es la cuestión sobre el valor probatorio que se puede dar en sede judicial a los testimonios rendidos ante comisiones, así como a sus hallazgos, conclusiones o recomendaciones. Las soluciones han sido diversas.

En algunos modelos, existe una prohibición explícita de utilizar para fines penales una confesión (en versión libre) presentada ante una comisión de la verdad (por ejemplo, en Colombia o Sierra Leona). Con ello se busca que los victimarios aporten una versión detallada de los hechos y, al mismo tiempo, se proteja el derecho a la no autoincriminación en procedimientos penales. En el otro extremo, ciertos beneficios penales se han condicionado a la declaración plena ante una comisión de la verdad (Sudáfrica).

Recientemente, la práctica judicial latinoamericana ha admitido y valorado

distintos elementos de los informes o reportes de las comisiones de la verdad, particularmente el análisis de patrones de violencia o de los contextos en que se cometieron los crímenes *sub judice*. Se trata de una novedosa forma de relacionar el trabajo de las comisiones de la verdad con los procesos de justicia, que busca integrar más las narrativas, sin afectar los derechos del debido proceso de las personas acusadas.

Finalmente, otro aspecto a considerar es el nivel de centralización en el diseño de las comisiones. La complejidad sociodemográfica de ciertos contextos probablemente justifique cierto grado de “especialización regional” de las comisiones de la verdad. Existen pocos antecedentes comparados en el tema, pero es importante tener en cuenta ciertos riesgos. En primer lugar, la creación de distintas comisiones regionales podría fragmentar los esfuerzos y obstaculizar la generación de una narrativa nacional integral. En segundo lugar, podría generar una percepción de selectividad en el proceso de reconstrucción de la verdad. Por ello, la creación de comisiones regionales debe responder a un plan integral, que contemple una operación coordinada entre ellas y que permita construir una visión nacional coherente sobre la violencia, sus patrones, actores y mecanismos de victimización.

3.2. Justicia penal transicional

La victimización masiva representa un reto para todo sistema de justicia y, a su vez, constituye una de las paradojas más complejas y delicadas de un proceso de JT. Según se ha planteado desde la práctica latinoamericana, “en [los] contextos [de violencia a gran escala], la demanda de justicia se encuentra a su máximo nivel, mientras que la posibilidad de brindar justicia por parte del Estado se encuentra a su nivel más bajo” (López et al. 2012: 16).

La crisis de la justicia puede tener su origen en deficiencias estructurales de las instituciones responsables de la investigación, persecución y sanción de delitos o violaciones de derechos humanos. Estas deficiencias son, a su vez, uno de los retos que tendrá que confrontar el diseño e implementación de un modelo de responsabilidad individual dentro de la JT. Sería imposible pedir a las víctimas o a la sociedad que posterguen sus demandas de justicia en tanto no se logren resolver los problemas estructurales de un sistema de justicia nacional o estatal. Por otro lado, un sistema caracterizado por ineficiencia e incapacidad difícilmente podrá afrontar los retos técnicos que implican la investigación y persecución de graves violaciones a derechos humanos o crímenes internacionales, perpetrados en un contexto de violencia a gran escala.

Los procesos de responsabilidad penal pueden ser obstaculizados por la falta de voluntad de élites políticas, militares, económicas o sociales que se oponen a la transformación del *statu quo* que les permite su propia responsabilidad. En la medida en que estas élites retengan mayor influencia en las instituciones públicas, más difícil será mitigar el impacto que su falta de voluntad. De aquí la importancia fundamental del apoyo y seguimiento por parte de redes de activistas de derechos humanos a los procesos de JT.

Los mecanismos de responsabilidad individual también pueden entrar en tensión con otros valores propios de la JT. El marco del derecho penal internacional ha reconocido la necesidad de ponderar (i) el acceso a la justicia penal y (ii) la consecución de otros intereses, principios o valores de la justicia (entendida en términos amplios).²⁷ Por ello, se han adoptado soluciones *ad hoc*, diseñadas para satisfacer en la mayor medida posible el derecho al acceso a la justicia de las víctimas, sin poner en riesgo o sacrificar otros valores relevantes para la transformación política, social o económica.

Los mecanismos de justicia penal no siempre van de la mano con la adopción

de leyes de amnistía. El marco internacional de protección a los derechos humanos ha limitado cada vez más la extinción de la sanción penal a cambio de la cooperación para el esclarecimiento de los hechos. La tendencia actual consiste en utilizar, de manera estratégica, otras figuras procesales tales como los beneficios por la colaboración en una investigación, los procedimientos abreviados con base en un reconocimiento detallado de los hechos, las penas alternativas o reducidas y la investigación y persecución de contexto a través de las “mega-causas”.

Un aspecto particularmente delicado en los procesos de JT ha sido la adopción de protocolos de selección o priorización de casos (A/HRC/30/42 2015; Ambos 2011). Como se ha apuntado, no es factible procesar penalmente todos y cada uno de los hechos de violencia cometidos durante un proceso de violencia a gran escala. El uso de estos no implica la continuidad de la impunidad. Si los criterios se justifican públicamente y toman en consideración las necesidades e intereses de las víctimas, la selección o priorización de casos puede tener efectos positivos en el diseño integral de las herramientas de JT (A/HRC/27/56).

27 Véase, por ejemplo, el artículo 53 de la Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional: “1. El Fiscal, después de evaluar la información de que disponga, iniciará una investigación a menos que determine que no existe fundamento razonable para proceder a ella con arreglo al presente Estatuto. Al decidir si ha de iniciar

una investigación, el Fiscal tendrá en cuenta si: [...] c) Existen razones sustanciales para creer que, aun teniendo en cuenta la gravedad del crimen y los intereses de las víctimas, una investigación no redundaría en interés de la justicia” (Estatuto de Roma: art. 53).



Cuando las poblaciones indígenas, originarias o tribales han sido particularmente afectadas por la violencia, los procedimientos especializados de responsabilidad individual han estado acompañados por la operación de sistemas tradicionales o consuetudinarios de justicia (Isser 2011). Estas vías alternativas pueden ser herramientas efectivas para la reintegración social de ciertas personas que participaron de forma limitada en la perpetración de la violencia, siempre y cuando se garanticen las condiciones esenciales de debido proceso.

Cualesquiera que sean los mecanismos de responsabilidad individual que se utilicen en un proceso de JT, en escenarios de violencia activa o continua, siempre deberán adoptarse medidas para garantizar la seguridad de las personas. Por ejemplo, la práctica internacional se ha alejado de modelos como los “tribunales sin rostro”, los cuales son contrarios a los derechos humanos que se impulsan desde la JT.

3.3. Amnistías

El propósito de las amnistías es suspender juicios penales o dejar sin efecto sanciones penales fincadas por crímenes vinculados con el conflicto reciente o en curso (Freeman 2009; Freeman y Pensky 2012; Mallinder 2008; Ulster 2013).

Las “auto-amnistías”, esto es, aquellas que se otorgan a sí mismos los funcio-

narios del Estado para asegurar su inmunidad bajo el nuevo régimen o en el posconflicto no se consideran mecanismos de JT.

Las amnistías tampoco deben ser generales, en el sentido de beneficiar a todos los participantes de un conflicto sin importar sus actos, pues entrarían en conflicto con el derecho internacional y los derechos a la verdad y la justicia, que son pilares de la JT. En cambio, son admisibles las amnistías acotadas o condicionales, si bien su delimitación requiere cuidado extremo. El primer criterio es material: en ninguna circunstancia son sujetas a amnistía las violaciones graves a derechos humanos o los crímenes internacionales (incluida la tortura, desaparición forzada, genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, etc.). El segundo es temporal: solo pueden incluirse los delitos cometidos durante el conflicto en cuestión. El tercero es personal: la amnistía debe definir con claridad a los potenciales beneficiarios (grupos beligerantes, exiliados políticos, etc.).

En la medida en que deben articularse con otras herramientas de la JT, su condicionalidad es esencial. Como mínimo, obliga a sus beneficiarios a cesar su participación en la perpetración de la violencia. Además, deben aportar información sobre su involucramiento en hechos concretos, así como cualquier otra que arroje luz sobre las causas de

la violencia o sobre otros eventos que pongan en riesgo la integridad y la seguridad de los ciudadanos. En este sentido, las amnistías deben coadyuvar a los procesos de clarificación de la verdad, reparación y no repetición.

Finalmente, es importante precisar que la CorteIDH ha establecido que

“

“[...] son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos” (CorteIDH 2001a: párr. 41).

”

En consecuencia, “los Estados no pueden sustraerse del deber de investigar, determinar y sancionar a los responsables de los crímenes de lesa humanidad aplicando leyes de amnistía u otro tipo de normativa interna” (CorteIDH 2006c: párr. 114); por lo que, cuando el Estado “actúa de modo que [una violación de derechos humanos] quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción” (CorteIDH 2006c: párr. 114).

La CorteIDH ha sido inflexible en esta cuestión y ha concluido que las leyes de amnistía no pueden aplicar respecto de violaciones graves a los derechos humanos, pues “violan el deber internacional del Estado de investigar y sancionar dichas violaciones” (CorteIDH 2010c: párr. 170).

3.4. Lustración

La lustración es una modalidad muy controvertida. Implica la destitución y descalificación de actores públicos (Stan 2009, Holmes 1994, Schwartz 1995). Se ha aplicado de manera más extensa y sistemática en Europa Oriental a miembros de las burocracias totalitarias, pero también en algunos casos latinoamericanos al poder judicial y a las fuerzas armadas (como El Salvador, Guatemala, Chile) (Nuzzi-O’Shaughnessy y Dodson 1998). Su objetivo es investigar, establecer responsabilidades administrativas (no penales) y, eventualmente, destituir e inhabilitar a los funcionarios públicos que contribuyeron a las violaciones de derechos (Chiu 2011; Tucker 2012).

Un aspecto problemático central de la lustración es su carácter extraordinario, típicamente expedito y frecuentemente de naturaleza colectiva, que se traduce en el debilitamiento de garantías procesales a la hora de establecer la responsabilidad administrativa. Su premisa de trabajo es que (i) muchos funcionarios públicos han sido cómplices de las violaciones de derechos y (ii) sería imposible identificarlos individualmente con certeza debido a su alto número y a las restricciones operacionales, de tiempo y presupuestales del nuevo régimen. A pesar de no poder identificarlos con suficiente certeza, dado el posible daño que pueden hacer al proceso -bien sea como agentes reaccionarios, como “saboteadores” (*spoilers*) en un proceso de paz, o como agentes corruptos que contribuyen a la macro-criminalidad- se sacrifican sus garantías procesales a favor de asegurar la transición y estabilizar el nuevo régimen.

A diferencia de las herramientas desarrolladas en otras secciones, por su carácter controversial, no se plantearán medidas de lustración en la sección de recomendaciones de este documento (véase, *infra*, sección 5).

3.5. Desarme, desmovilización y reintegración

Los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) suelen implementarse en transiciones de los conflic-

tos armados de carácter no internacional hacia escenarios de paz. Su objetivo es apoyar el tránsito e integración de los combatientes a la vida civil. Su mayor reto es evitar que los excombatientes, al quedarse sin los medios de subsistencia y redes de apoyo que tenían en la milicia, retomen el uso de las armas, sea como insurgencia reactivada o como delincuencia (Patel et al. 2010; Shaw 2010).

Las letras del término “DDR” corresponden a tres fases de los programas (SGNU A/60/705):

- El desarme es la entrega del armamento por parte de los grupos; el armamento es puesto a disposición del gobierno o de un tercero neutral.
- La desmovilización es el proceso de desmembramiento controlado de los grupos armados. Usualmente incluye el acantonamiento y registro de excombatientes, así como la provisión de fondos de subsistencia para excombatientes y sus dependientes (necesidades básicas, alimentación, techo, servicios médicos, programas provisionales de educación, etc.).
- La reintegración tiene que ver con el proceso de integración a la vida civil a mediano y largo plazo. Como tal, está relacionado con las oportunidades de empleo en la legalidad y con la aceptación y posible reconciliación de los excombatientes en las comunidades que los reciben.

A diferencia de la mayoría de los programas de JT, los programas de DDR son prospectivos, no retrospectivos. Su interés está en que los excombatientes se mantengan alejados de las armas, no en establecer o juzgar qué hicieron mientras eran combatientes. Sin embargo, deben articularse con otras herramientas de la JT, en la medida en que dichos programas involucren a posibles perpetradores de graves violaciones de derechos humanos o crímenes internacionales. Para estos fines, en la práctica se ha requerido que quienes se someten al DDR contribuyan a la verdad y a la reparación de las víctimas, amén de que los excombatientes responsables de las más graves atrocidades deben someterse a la JT penal antes de recibir beneficios de los programas de DDR. Asimismo, el reconocimiento público de que entre los desmovilizados hay también víctimas de reclutamiento forzoso puede contribuir al reconocimiento de su calidad como víctimas antes que victimarios, así como a la reconciliación en las comunidades de integración.

Si bien a los programas de DDR acuden típicamente grupos de combatientes que han negociado colectivamente su renuncia a las armas, en principio podrían también aplicarse -de manera individual- a la criminalidad organizada-militarizada sin que haya una negociación entre cabecillas y autoridades. La desmovilización se daría como un incentivo a la desertión, no como un desmembramiento colectivo, negociado y coordinado.

Si se acepta que la JT pudiera concebirse como el proceso de tránsito hacia un nuevo modelo de seguridad pública, entonces los programas DDR podrían ser un componente esencial de la transición. Ésta no se daría como una paz negociada sino más bien como un procedimiento especial de sometimiento a la JT. Los beneficios DDR aplicarían en primer lugar a los miembros rasos y medios de los grupos criminales. Como en otros casos de JT, tales beneficios se recibirían a cambio de confesiones que esclarezcan los patrones y contextos de victimización, y a partir de las cuales

podría identificarse a los máximos responsables y determinarse la responsabilidad estatal.

3.6. Reparaciones

Con base en el derecho internacional, la reparación a las víctimas debe incluir las siguientes modalidades (OHCHR 2006; De Greiff 2006):

- **Restitución:** medidas que restablecen la situación original de la víctima antes de la violación de sus derechos humanos, lo cual incluye la restitución de la libertad, de derechos de ciudadanía y del empleo, de propiedades, etc.
- **Compensación:** medidas de carácter indemnizatorio proporcionales al daño sufrido, lo cual incluye normalmente el daño personal, material e inmaterial o moral.
- **Rehabilitación:** medidas para atención médica y psicológica de primera necesidad.
- **Satisfacción:** medidas que se enfocan a la re-dignificación de la víctima, así como la res-significación del daño sufrido y sus impactos personales, sociales o políticos. Entre estas medidas normalmente se in-

cluyen la investigación exhaustiva de los hechos, la búsqueda e identificación de personas desaparecidas, la entrega digna de restos a los familiares, las disculpas oficiales públicas, los actos de conmemoración, capacitación o formación en temas de derechos humanos, entre otras.

- **Garantías de no repetición:** se vincula con la transformación de las estructuras o instituciones que participaron, promovieron, habilitaron o facilitaron la comisión de las violaciones o crímenes internacionales.²⁸

Es prácticamente imposible que -en contextos de violencia a gran escala- los métodos de justicia ordinaria, diseñados para atender delitos comunes o violaciones aisladas a derechos humanos, satisfagan por sí mismos tales requisitos. En el marco de un proceso de JT, es necesario que los programas de reparaciones prioricen una dimensión colectiva, a fin de beneficiar a *grupos de víctimas*, y siguiendo procedimientos administrativos antes que judiciales.

Además, en contextos de violencia a gran escala, no es deseable fragmentar

²⁸ Esta clasificación sigue los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves al derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener repa-*

raciones (A/RES/60/147 2006), en los cuales se establece que las garantías de no repetición son una forma específica de reparaciones. Ello contrasta con la concepción, seguida en este documento, de que reparación y no repetición son dos pilares distintos de la JT.



los esfuerzos de reparación ni “desagregar” a las víctimas. El riesgo de que la reparación se dirima caso por caso, como ocurre con la justicia ordinaria, es que haya un acceso desigual a tribunales y que, por lo tanto, no se puede asegurar una oportunidad equitativa para obtener resultados similares. Las víctimas con mejores recursos (educación, en entornos urbanos, etc.) podrían tener una mejor oportunidad de obtener justicia.

Uno de los grandes retos de diseñar un programa de reparación es establecer qué víctimas y qué tipo de violaciones a derechos humanos o crímenes formarán parte de él. Los programas de reparación deben basarse en información suficiente sobre las víctimas, incluidos datos estadísticos básicos (sexo, edad, ocupación, tipo de daño). El Estado no siempre cuenta con esta información o los medios para generarla. Por lo tanto, la generación de la información debe incluir a las organizaciones de la sociedad civil. Así, la sociedad civil podría ser incluida tanto en la conformación del padrón de las víctimas como en la difusión de los beneficios del programa de reparación.

Adicionalmente, los programas de reparación deben priorizar violaciones graves de derechos humanos o crímenes internacionales. En un contexto de restricciones presupuestarias, incluir una serie exhaustiva de derechos cuya viola-

ción conduzca a beneficios de reparación podría diluir hasta un grado inaceptable los beneficios de la reparación.

Se deben incluir, además, la provisión de servicios médicos para atender problemas de salud física y mental. Es frecuente que en contextos de violencia a gran escala se atribuya a las víctimas la responsabilidad de su situación. Los programas de reparación deben contribuir a eliminar ese estigma. Para ello deben buscar restaurar la reputación de las víctimas haciendo pública su inocencia y eliminando antecedentes penales cuando su generación no esté plenamente justificada.

Finalmente, en el caso de los familiares de personas desaparecidas, deben ofrecerles asistencia legal para resolver asuntos del ámbito civil (recuperar o vender propiedad, volver a casarse o resolver disputas de custodia). Algunos programas de reparación contemplan la expedición de certificados de “ausencia” por desaparición forzada que sustituyan a los certificados de defunción, los cuales facilitan la realización de los trámites ya mencionados.



IV. VIOLENCIA Y VÍCTIMAS: LA NECESIDAD DE UNA JUSTICIA TRANSICIONAL PARA MÉXICO

4.1. Consideraciones iniciales

Existen muchas experiencias en materia de JT. Si bien hay algunos elementos comunes en todos los procesos, cada experiencia es única y los retos que enfrenta cada país son distintos. El desafío inicial de una propuesta de JT estriba en entender las características propias que distinguen su punto de origen y determinar sus posibilidades de transformación, así como la naturaleza de los actores involucrados en el proceso.

Desde la perspectiva de la JT, el caso mexicano presenta complejidades, dilemas y retos particulares, tanto por los distintos tipos de violencia coexistentes y sus patrones de victimización, como por la naturaleza de los actores involucrados. Una de las características centrales del fenómeno de la violencia en México es su naturaleza criminal, es decir, que los sectores centrales de la violencia son organizaciones que persiguen fines lucrativos a partir del control de mercados ilegales y la comisión de delitos. Otra característica es que se

trata de un proceso “vivo” de violencia criminal, con un inicio que se ha fijado en 2006, cuestión sin duda debatible, pero en el que las conductas y fenómenos que lo originan persisten, y no parece haber condiciones que permitan detenerlo en el corto plazo, pues está ligado a fenómenos estructurales y a un mercado internacional de las drogas.

Esta complejidad agudiza el reto de diseñar un modelo de JT, pues las causas y la dinámica de la violencia no se ajustan a los tipos tradicionalmente asociados con la JT. No se trata ni de una transición en la cual unas élites autoritarias ceden el poder a contrapartes democráticas a cambio de ciertos beneficios, ni tampoco de un conflicto armado en el cual un grupo insurgente, motivado por un proyecto político, negocia y pacta la paz. Lo anterior no hace que los instrumentos de JT resulten inaplicables en México, sino que, pueden ser un medio efectivo y necesario para atajar el problema siempre y cuando se utilicen de manera articulada y con objetivos precisos para dar respuesta a las

peculiaridades del fenómeno que intentan atender. Usar las herramientas de manera aislada asegura que no servirán para resolver el problema.

4.2. Punto de partida y caracterización de la violencia de alto impacto en México

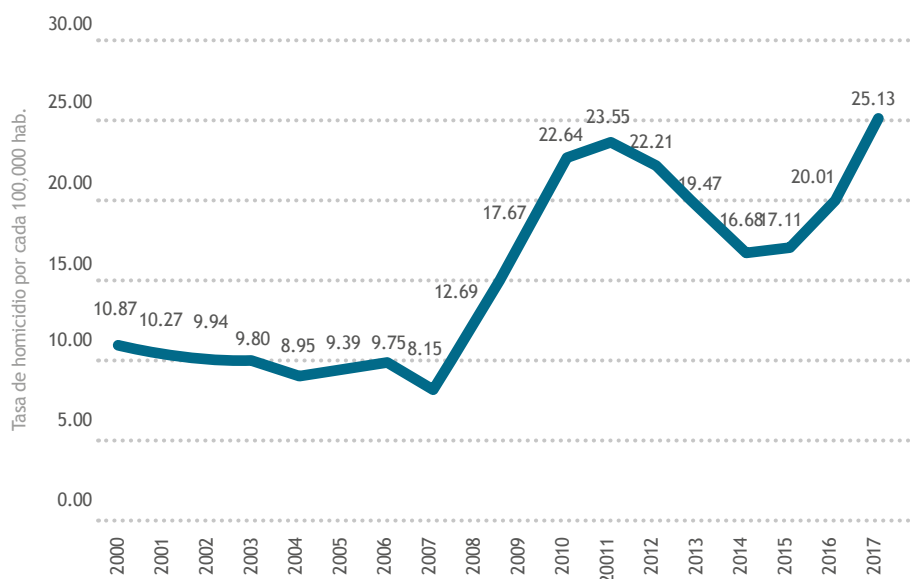
Aunque es un tema debatible, es posible ubicar al año 2006 como el punto en donde convergen dos procesos paralelos.

Por un lado, la adopción de una estrategia estatal de combate a la delincuencia organizada, y en particular el narcotrá-

fico, por parte de la administración de Felipe Calderón. Ello supuso el despliegue de más de 50,000 miembros de las fuerzas armadas -ejército y marina- a lo largo del territorio nacional, acompañados por los diferentes cuerpos policiales estatales y municipales (HRW 2011).²⁹

Por otro lado, el aumento sostenido en el número muertes violentas que, a lo largo del periodo 2006-2017, significaron un incremento de la tasa de homicidios por 100,000 habitantes, pasando de 9.75 en 2006 a 25.13 homicidios por 100,000 habitantes en 2017, como lo muestra la Figura 4.1.

Figura 4.1. Tasas de homicidios en México, 2000-2017



Fuente: Base de defunciones de Inegi. Presunto homicidio.

29 El Anexo A incorpora una descripción de cada una de las bases de datos utilizadas en la elaboración de este ca-

pítulo y las distintas figuras y cifras que aquí se muestran y citan, respectivamente.

La decisión de privilegiar una perspectiva militar en las tareas de seguridad pública, antes de apostar al fortalecimiento de las instituciones civiles, ha tenido dos implicaciones: primero, la participación directa de efectivos de las fuerzas armadas en operativos de seguridad pública; y segundo, la ocupación de puestos claves dentro de las estructuras de mando de las fuerzas de policía por parte de personal militar en activo o retiro. Se estima que para 2012 casi la mitad de las secretarías estatales de seguridad pública estaban encabezadas por personal con formación castrense (Moloeznik y Suárez Garay 2012: 135-137). De la misma forma, las autoridades civiles han adoptado una aproximación de corte militar en las áreas de inteligencia, la cual tiene un impacto directo en la forma en que se propone el fortalecimiento de las capacidades estatales para responder a riesgos detectados.

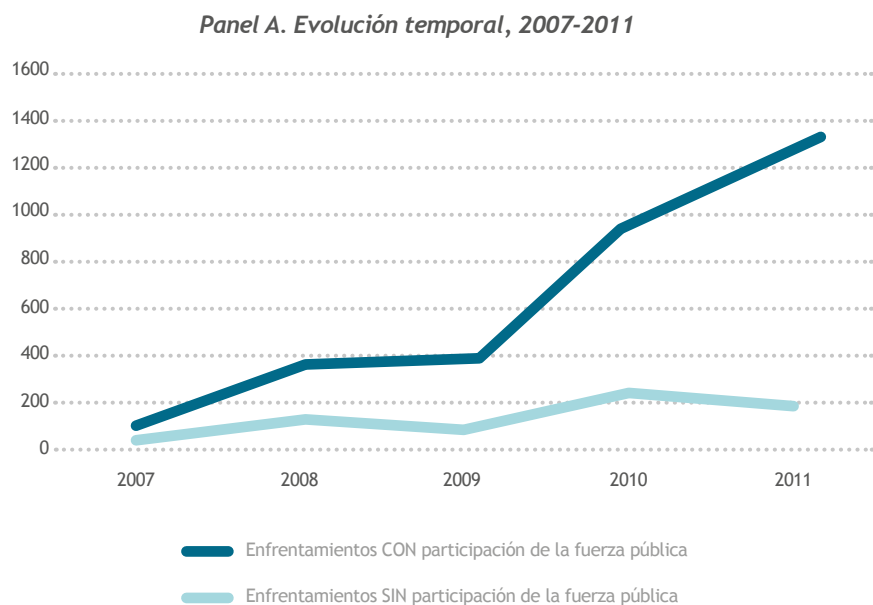
Junto con el incremento sostenido en el número de homicidios, a partir de 2006 se optó por un uso intensivo del sistema penal, en un contexto en el cual se han ampliado las conductas delictivas potencialmente relacionadas con el crimen organizado y tráfico de drogas. Esto ha reconfigurado tanto los esquemas de competencias y facultades para perseguir el delito (mando único), como la cantidad de delitos que deben procesar las autoridades locales (por ejemplo, homicidios, extorsiones, secues-

tros, amenazas o despojos) aunque son atribuidos a organizaciones criminales típicamente investigadas y perseguidas por autoridades federales. De hecho, la información publicada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) para los años 2011 a 2017 indica que los delitos propios del fuero federal (narcotráfico, portación de armas de fuego de uso exclusivo del ejército, delincuencia organizada) apenas representan el 5% del total de los delitos registrados e investigados por las autoridades judiciales, mientras que el 95% restante se concentra en el fuero común.

En paralelo con el despliegue de estos dos componentes, la respuesta estatal ante las graves violaciones a los derechos humanos ha sido la negación, o bien, la atribución de la violencia a disputas entre grupos delincuenciales.

Por otra parte, si bien las autoridades han estado involucradas en el estallido de la violencia en México desde 2006, se trata también de una violencia derivada de la confrontación de organizaciones delincuenciales entre sí o en contra de actores estatales. Como lo muestra el Panel A de la Figura 4.2 los enfrentamientos en los que los grupos criminales participaron entre 2007 y 2011 ocurrieron en su mayoría con elementos de las diversas corporaciones de las fuerzas públicas en México. El mapa del Panel B muestra, además, que dichos enfren-

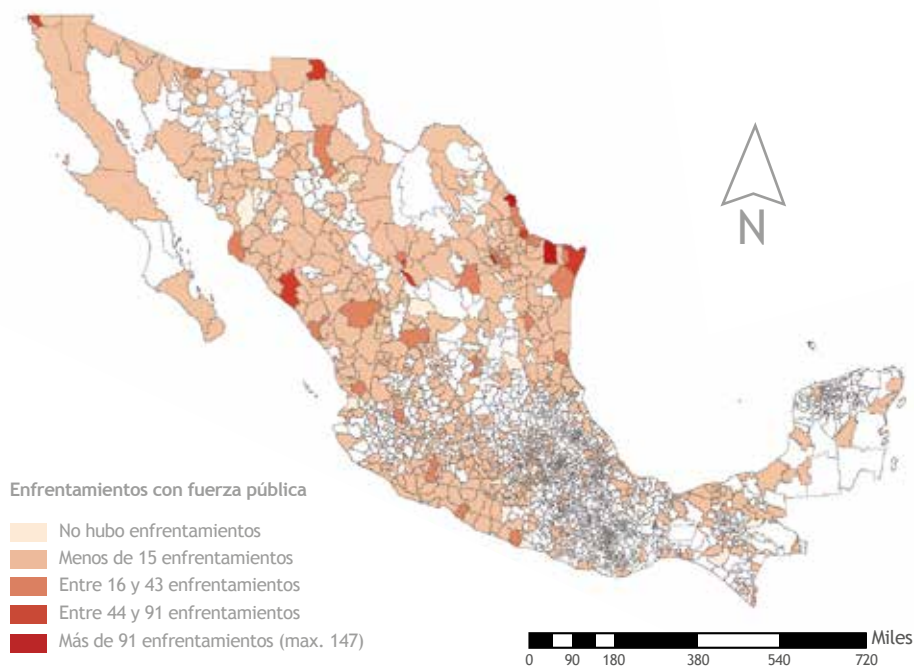
Figura 4.2. Enfrentamientos entre grupos del crimen organizado y la fuerza pública, 2007-2011



Fuente: Base CIDE-PPD

Panel B. Distribución geográfica de enfrentamientos con participación de la fuerza pública, 2007-2011

Número de enfrentamientos con participación de la fuerza pública (2007-2011)



Fuente: Base CIDE-PPD

tamientos entre el Estado y el crimen organizado ocurrieron en una parte sustantiva del territorio mexicano.

Es fundamental enfatizar que este aumento de violencia y estrategias de confrontación entre las organizaciones delincuenciales y el Estado han ocurrido en un contexto social particular, el cual no se puede desvincular de estructuras sociales que potencializan aún más a la violencia y sus efectos. Primero, de manera consistente, los estudios sobre la violencia reciente en México han encontrado que los municipios con mayores niveles de pobreza y desigualdad exhiben mayores niveles de violencia criminal (Osorio 2012; Enamorado et al. 2014; Ramírez de Garay 2014).³⁰ Más aún, también se ha encontrado que el desempleo tiene un efecto directo sobre los niveles de homicidios, probablemente debido a que en contextos con mayores tasas de población

30 Cabe señalar, sin embargo, que Osorio (2012) encuentra también que los municipios con mayor desarrollo económico igualmente tienen una alta propensión a la violencia debido a una lógica de extracción de rentas por parte de las organizaciones criminales.

desocupada se genera una mayor atracción a actividades ilegales que pueden ser redituables ante una situación de desempleo (Osorio 2012; Ramírez de Garay 2014). En relación con las condiciones que limitan las oportunidades económicas, otro grupo de estudios ha encontrado que la población masculina joven (entre 19 y 24 años) no escolarizada o con acceso limitado a la educación es la más vulnerable a la violencia criminal (Gómez y Merino 2012; Merino et al. 2014). Es quizá por ello que los municipios con mayores tasas de deserción de alumnos y mayor proporción de población no escolarizada exhiben mayor actividad delictiva.

Hay otros factores regionales que potencializan la violencia y sus efectos. La información que presentamos en las siguientes secciones refleja la regionalización de distintas dimensiones de la violencia. Estudios previos han señalado que un factor especialmente relevante que se debe tomar en cuenta de manera específica en la frontera norte el país se refiere al tráfico de armas y, por lo tanto, a los flujos y dinámicas propias de las aduanas. Los datos precisos al respecto son escasos, pero diversos es-

tudios han documentado que la relativa facilidad para la adquisición de armas en Estados Unidos ha sido aprovechada por las organizaciones criminales en México para tener acceso a un vasto y muy diverso arsenal (Chu y Krouse 2009; Dube et al. 2013). Estas organizaciones trafican las armas a través de los principales puntos de entrada al territorio mexicano, en grupos de hasta tres armas a la vez, escondidas entre mercancías legales, aprovechando el alto flujo de la frontera.³¹

En términos generales, el tráfico de drogas, la proliferación de mercados ilegales de diversa índole, así como de actores no estatales fuertemente armados, han detonado una dinámica de violencia y victimización a gran escala, equiparable a los niveles asociados con conflictos armados no internacionales. Los elevados niveles de violencia también han generado impactos sociales importantes, así como una erosión de la confianza en las instituciones públicas. Como en otros casos de JT, el Estado mexicano tiene un legado no resuelto de victimización masiva y la tarea pendiente de reconocer su responsabilidad -por acción directa u omisión- en tales violaciones.

31 Según datos recolectados en la base de datos CIDE-PPD los grupos criminales en México frecuentemente usan armas de uso exclusivo del Ejército y armas largas, las cuales sólo pueden ser adquiridas en el mercado estadounidense. Según dicha base, de diciembre de 2006 a noviembre de 2011 se decomisaron 8,776 armas largas utilizadas por grupos criminales. Por otro lado, en enfrentamientos contra la autoridad o entre grupos del crimen organizado, se identificó un delito en 287 casos. En el 95% de este total (en 273 casos) el delito identi-

cado por las autoridades estuvo relacionado con una violación a la Ley General de Armas de Fuego y Explosivos (LFAFE), incluyendo el uso de armas sin permiso correspondiente, la adquisición de armas por comerciantes que no acrediten legal procedencia o portación de armas de uso exclusivo de fuerzas armadas sin permiso correspondiente. Esto ha tenido consecuencias importantes en el incremento de homicidios, particularmente en los municipios de la franja fronteriza (Dube et al. 2013).



En este orden de ideas, la política gubernamental de combate militar al crimen organizado que comenzó en 2006 constituye un punto claro de inicio para la JT en México. Establecer este año como punto de partida no significa desconocer que existen fenómenos subyacentes que han precedido y exacerbado la violencia. El proceso de militarización de la seguridad pública en México, así como el aumento de las cifras de violencia y de incidencia delictiva, preceden al año 2006. La debilidad institucional, la corrupción, las falencias en la impartición de justicia, la pobreza, las desigualdades y las limitadas oportunidades de desarrollo también constituyen condiciones estructurales que abonaron a la exacerbación de la violencia que desató la estrategia de combate militar a las organizaciones criminales. No obstante, es claro que tanto las cifras de violencia, como el endurecimiento y militarización de las políticas de seguridad, aumentaron abruptamente a partir de 2006 y a la fecha no han regresado a los niveles previos a 2006, como se mostró en la Figura 4.1.

La transición necesaria en México puede entonces definirse como el paso de una condición de violencia generalizada -detonada en gran medida por una “guerra contra las drogas y el crimen organizado” degradada, que ha involucrado a agentes del Estado y a grupos criminales organizados y fuertemente armados- hacia una condición de seguridad democrática y tutela plena de los derechos humanos. Entendida de este modo, una propuesta de JT para México deberá estar ligada a un nuevo modelo de seguridad y de procuración e impartición de justicia, así como a un replanteamiento del uso del poder coercitivo del Estado y el reconocimiento de su responsabilidad en la violencia desatada.

4.3. Criterios para identificar patrones de violencia a gran escala

La complejidad del escenario de violencia en México requiere una delimitación más clara del universo de hechos que generan victimización, susceptibles de ser confrontados mediante las herramientas de la JT. Una forma de hacerlo consiste en construir parámetros para calificar hechos de violencia con alto impacto. Esta violencia corresponde a procesos a gran escala, diferentes de los hechos de violencia aislados, aleatorios o individuales.

Este estudio expresamente evita el uso de los términos “sistemática” o “generalizada” como criterios para la calificación de la violencia objeto de la política en JT. Si bien los mismos pueden tener una utilidad clara para establecer los contornos del problema, también remiten o vinculan a definiciones penales internacionales específicas (por ejemplo, crímenes de lesa humanidad). En la construcción de una política

pública de JT es conveniente establecer por tanto un criterio más abierto, de tal forma que el carácter “sistemático” o “generalizado” de los hechos de violencia pueda ser determinado mediante mecanismos específicos, en el momento adecuado.

Con estas consideraciones preliminares, a continuación se detallan algunos de los criterios o categorías de análisis -planteados por mecanismos internacionales de responsabilidad estatal o penal individual- que se han empleado para determinar si una situación puede calificarse como un contexto de violencia de alto impacto a gran escala. Dichos criterios se proponen desde una perspectiva no solo cuantitativa, sino prioritariamente cualitativa, de manera que a través de su análisis se puedan identificar las formas, los mecanismos y los patrones de la violencia. Asimismo, conviene tener presente que la enumeración es ilustrativa, no exhaustiva.

- Incremento o continuidad de hechos de violencia perpetrados en contra de grupos, sectores, localidades o poblaciones específicas.
- Ataques dirigidos a bienes necesarios para la población o a bienes o infraestructura de particular relevancia para la vida social o comunitaria de una población.
- Ataques dirigidos a grupos en condiciones de especial vulnerabilidad, tales como personas migrantes, desplazadas internas o refugiadas.
- Características específicas o *modus operandi* de los hechos de violencia, incluidos el tipo de medios o métodos particulares utilizados para el ataque.
- Perpetración reiterada -concurrente o secuencial- de múltiples conductas que pueden calificarse como hechos prohibidos por el derecho nacional o internacional dirigidas en contra de un grupo social o de población definible, dentro de un período de tiempo o en una región geográfica específica.
- La calidad o características de las personas en contra de las cuales se dirige la violencia, particularmente por lo que toca a su pertenencia a grupos identificados por su condición socioeconómica, origen, nacionalidad, edad, actividades políticas, públicas o sociales, entre otras.
- Secuencia, continuidad o discontinuidad en la movilización o despliegue de personal o equipamiento, específicamente para conducir operaciones armadas o ataques a distintas regiones, poblaciones, zonas urbanas o rurales.
- Grados de disponibilidad, accesibilidad o distribución de armas convencionales de diferentes capacidades de fuego, así como de otro tipo de equipamiento utilizado para enfrentamientos armados entre las partes, facciones o grupos armados estatales o no estatales.
- La relación entre zonas geográficas, localidades o poblaciones particularmente afectadas por la violencia, dentro de un marco de referencia cronológico y geográfico.

En el Anexo E, en la medida de lo posible, ilustramos distintas formas en que estos criterios se reflejan dentro del caso mexicano. Es importante enfatizar que muchos de los datos que se usan en dicho anexo no son específicos, sino que se trata de indicadores aproximados (*proxies*) que pueden ser más o menos cercanos a los indicadores que reflejan directamente el problema público que se buscaría abordar. Asimismo, debe considerarse que cada una de las bases de datos empleadas tiene tanto ventajas como limitaciones, mismas que son descritas a detalle en el Anexo A.

4.4. Categorización de las víctimas

Otra pregunta fundamental para el diseño e implementación de las herramientas de JT es quiénes son las víctimas en las cuales se enfocará el proceso. Es preciso establecer criterios de diferenciación, sobre cuya base puedan definirse las tipologías de víctimas y victimarios que constituirán el campo de acción de la JT. Se trata de una cuestión delicada, puesto que toda exclusión arbitraria del ámbito de la JT, además de implicar un desconocimiento de las víctimas, puede mellar seriamente la legitimidad de sus programas. Por ello, tales criterios deben ser públicamente debatidos y justificados desde la lógica normativa, las finalidades y los objetivos propios de la JT.

Establecer categorías de víctimas es indispensable para asentar en bases só-

lidas la operación práctica de los mecanismos de la JT, en particular los programas de reparación. Una categorización muy amplia de las víctimas agotaría los recursos disponibles, en particular en contextos con restricciones presupuestarias severas. Por otra parte, una categorización muy restringida dejaría por fuera a víctimas cuya exclusión pondría en cuestión la razón de ser o legitimidad del proceso reparativo.

Un primer criterio diferenciador es la gravedad de los hechos de victimización. Es imperativo examinar aquellas formas de victimización que generan daños severos a nivel individual, comunitario o social, además de revelar una seria falla en los deberes estatales de protección. Tradicionalmente, estas formas de victimización se califican como violaciones graves a los derechos humanos e, incluso, pueden llegar a constituir crímenes internacionales. Sin pretender ser exhaustivos, en México cabría señalar la desaparición forzada, la tortura y las masacres a la población civil como actos que podrían constituir crímenes internacionales, y que ciertamente constituyen graves violaciones a los derechos humanos. Independientemente de quién sea su perpetrador, la comisión de estas conductas implica fallas profundas en el funcionamiento del Estado que deben ser reconocidas y atendidas. El desarrollo de una tipología de víctimas más completa debe tener en cuenta los diversos reportes y formas de documentación que organizaciones

de la sociedad civil han hecho sobre los patrones de la violencia en distintas zonas del país. Esta receptividad a los trabajos de documentación constituye una forma importante de vinculación de las organizaciones de sociedad civil con los programas de la JT.

Un segundo criterio tiene que ver con aquellas acciones que, si bien pueden no constituir crímenes internacionales, indiscutiblemente tienen un alto impacto público en México. Estos delitos, cuyo fin es amedrentar a autoridades y sociedad en general, minan gravemente la confianza en las instituciones públicas, el buen funcionamiento del Estado y contaminan las relaciones sociales. Tal es el caso de los ataques a periodistas, funcionarios o candidatos a puestos de elección popular. Si bien estas conductas pueden representar un porcentaje relativamente menor dentro del universo de casos, sus efectos sociales y políticos son de particular interés para la JT.

Un tercer criterio tiene que ver con el abuso de la potestad pública en materia penal, en particular con el uso expansivo de la política criminal por delitos relacionados con la posesión, consumo y tráfico de drogas, así como con la delincuencia organizada. Un sistema de castigo excesivamente severo puede verse como una forma particular de victimización, pues el Estado dedica sus esfuerzos a inculpar y sancionar, en lugar de garantizar los derechos procesales de

los imputados o la proporcionalidad de la pena. Una propuesta de justicia penal transicional para México debe incluir el reconocimiento de las violaciones de derechos derivadas de su sistema penal, así como medidas adecuadas de resarcimiento y no repetición.

4.5. Víctimas de delitos de alto impacto público

Como ya se observó, tanto desde un punto de vista conceptual como operativo, la JT requiere la delimitación del universo de conductas y de víctimas que serán actoras y beneficiarias del proceso. Tomando como referente la práctica internacional y comparada, a continuación se plantean algunas de las categorías más utilizadas en la JT para clasificar a las víctimas de la violencia a gran escala. De la misma forma, se plantean algunas consideraciones que pueden contribuir a la adecuación de la doctrina comparada de la JT al contexto mexicano.

Una primera clasificación, que ha sido cada vez más utilizada por mecanismos nacionales e internacionales, refiere a víctimas de la situación o del contexto, en contraste con las víctimas del caso. Las víctimas de la situación son definidas por la vinculación de los hechos “victimizantes” con un espacio establecido en términos temporales y geográficos generales (por ejemplo, las víctimas de violencia a gran escala perpetrada en Coahuila entre 2011

y 2013). En contraste, las víctimas del caso están definidas por criterios más específicos, determinados normalmente por procedimientos de reconocimiento de responsabilidad penal individual o de rendición de cuentas (por ejemplo, las víctimas de la masacre del Penal de Piedras Negras, perpetrada por líderes locales de Los Zetas, alrededor del 18 de marzo de 2011).

La distinción entre víctimas de situación o víctimas de caso tiene fines pragmáticos y procedimentales, que ayudan a organizar la participación de las personas o colectivos en distintos mecanismos, las etapas procesales, así como los programas administrativos de reparación (ya sean colectivos o individuales). Considerando los niveles de victimización en México, así como la necesidad de establecer reglas de participación flexibles pero también claras, esta tipología de víctimas puede tener un efecto positivo en el diseño, organización e implementación de políticas públicas transicionales.

En segundo lugar, las víctimas que normalmente han sido beneficiarias o partícipes en los programas de JT son aquellas que han sufrido directa o indirectamente un daño severo, de difícil o imposible reparación, a consecuencia de conductas de particular gravedad. Dichas conductas suelen identificarse con las categorías de violaciones graves a los derechos humanos o al derecho humanitario, así como con los crímenes

internacionales o crímenes atroces, entre las que destacan las siguientes:

- Desaparición forzada de personas.
- Tortura u otros tratos crueles, degradantes e inhumanos.
- Ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias, sea como consecuencia del uso desproporcionado de la fuerza o del homicidio intencional perpetrado por actores estatales o no estatales.
- Masacres de grupos o poblaciones.
- Desplazamiento forzado de personas.
- Violencia sexual o de género, incluida la violación sexual, la prostitución forzada, el matrimonio forzado, la esclavitud sexual, la tortura sexual.

Más allá de sus especificidades técnicas, estas reflejan una posición común, esencial para los procesos de JT. La perpetración de cada violación grave de derechos humanos o derecho humanitario, así como los crímenes internacionales, implica una negación de la dignidad de sus víctimas; atenta contra la esencia del ser humano; destruye el proyecto de vida de personas, familias, comunidades y sociedades enteras; y, en esa medida, implica la renuncia a los valores fundamentales, principios y normas que deben imperar en un estado de derecho. Cuando ello sucede, las instituciones atacan a las personas que debería proteger, o bien son incapaces de evitar que grupos armados no estatales ejerzan su poder en contra de comunidades, alterando los fundamentos del tejido social.

De manera paralela, en el marco internacional y comparado se han utilizado otras categorías o tipos de víctimas que sirven para diseñar e implementar tanto instrumentos jurídicos como políticas públicas de asistencia, protección, participación y reparación, partiendo siempre de la lógica diferenciadora que subyace a las herramientas de la JT. Entre dichas categorías destacan: (i) las víctimas directas, entendidas como las personas que resienten directamente el daño o la consecuencia de la conducta violatoria o criminal, así como (ii) las víctimas indirectas, que normalmente comprenden a las personas que sufren un daño emocional o psicológico, derivado de su vinculación familiar o afectiva con la víctima directa. De la misma forma, se han utilizado las categorías de (iii) las víctimas individuales, en contraste con (iv) las víctimas colectivas, que normalmente denotan la afectación a bienes o derechos de titularidad colectiva y no personal o individual. De manera excepcional, algunos procesos de JT han reconocido la posibilidad de que ciertas personas morales o jurídicas tengan la calidad de víctimas, siempre que la conducta violatoria o criminal atente directamente en contra de bienes jurídicos de los que aquellas son titulares directas, independientemente de sus miembros.

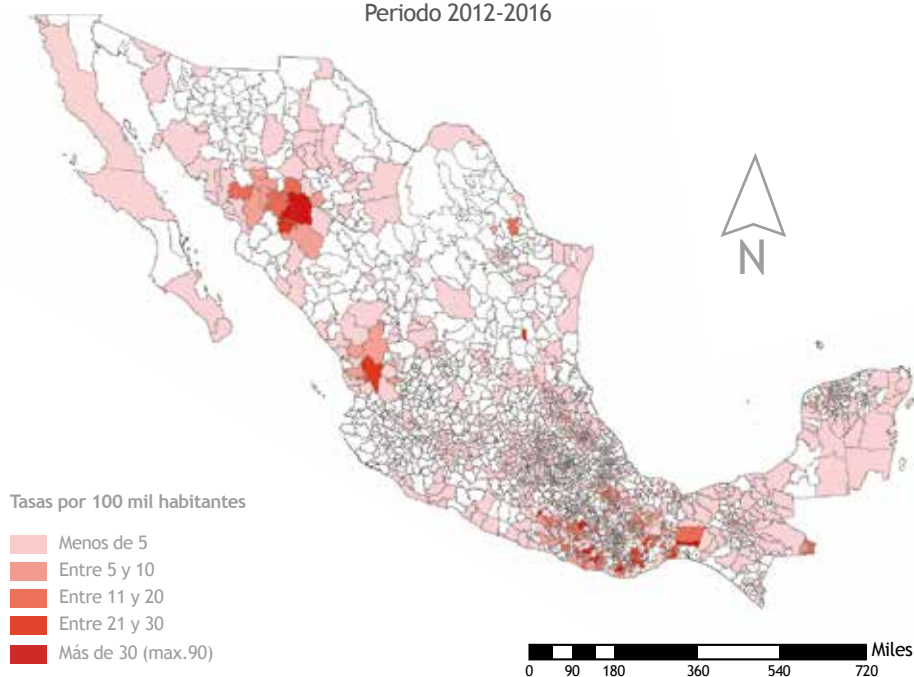
Una última práctica extendida en los procesos de JT es la identificación de categorías específicas de víctimas, que sean particularmente relevantes en el contexto, sea por su identificación con grupos especialmente protegidos en el derecho internacional o nacional o por su posición social o pública.

En una primera categoría de víctimas se suelen incorporar a: (i) líderes o miembros de pueblos indígenas; (ii) mujeres; (iii) menores de edad y (iv) personas con discapacidad. Como se muestra en el Anexo E (Figuras E.30 y E.31), los datos de defunciones por homicidios de Inegi permiten realizar una revisión preliminar de la distribución de homicidios entre jóvenes de 19 a 35 años, así como entre mujeres. Además, permiten identificar los homicidios dirigidos a población indígena (Figura 4.3) y a menores de edad (Figura 4.4).

De manera consistente con otros reportes, encontramos que hay una concentración sobresaliente y persistente de homicidios contra indígenas que habitan en la Sierra Tarahumara, donde el crimen organizado ha incidido en el control de territorios, poblaciones y economías locales (Breach 2017; Mayorga 2017). En años más recientes, se observa además un incremento de homicidios contra grupos indígenas en el estado sur de Oaxaca y en la región del Pacífico, en Nayarit, donde se concentra una amplia población huichol.

Figura 4.3. Distribución de tasas de homicidios contra miembros de grupos indígenas, 2012-2016.

Presuntos homicidios por 100 mil habitantes de población indígena.
Periodo 2012-2016

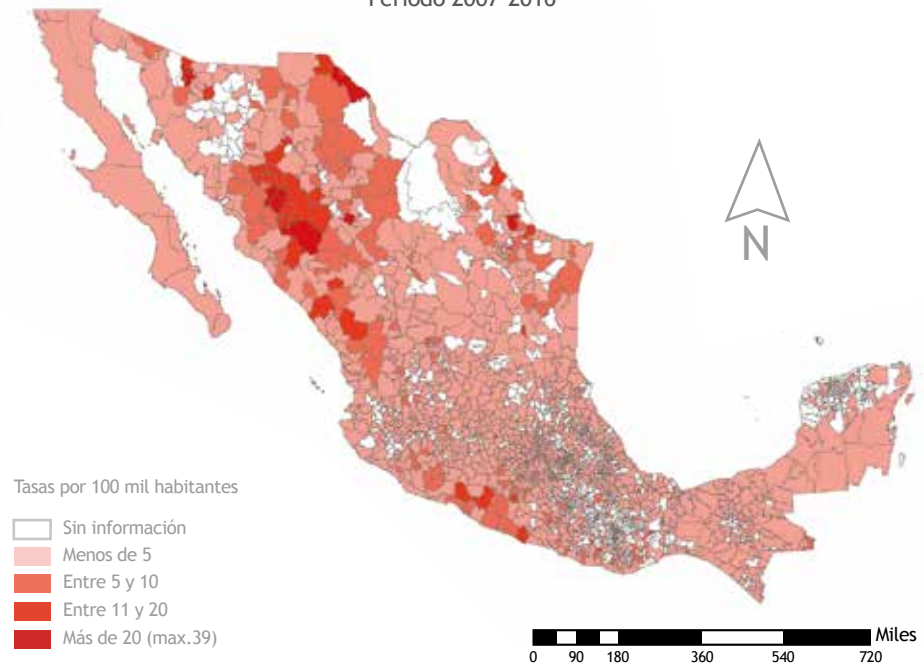


Fuente: Base de defunciones INEGI. Presunto homicidio. Tasas anuales promediadas por periodo. Información disponible desde 2012.

En lo que se refiere a homicidios contra menores de edad, se repite el mismo patrón de concentración en el norte del país, aunque con una creciente incidencia en los estados de Michoacán y Guerrero en el periodo más reciente.

Figura 4.4. Distribución de tasas de homicidios contra menores de edad, 2007-2016

Presuntos homicidios por 100 mil habitantes de menores de 19 años.
Periodo 2007-2016



Fuente: Base de defunciones INEGI. Presunto homicidio. Tasas anuales promediadas por periodo.

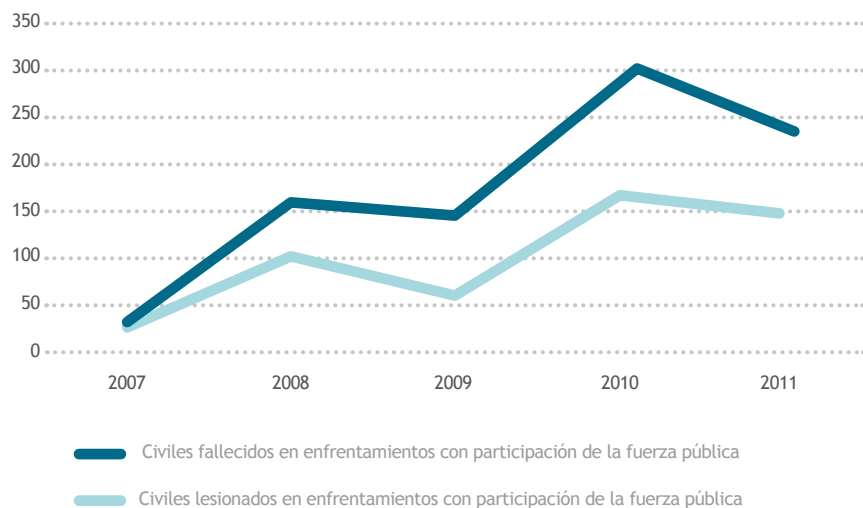
En la segunda categoría de víctimas se ha tendido a incluir a:

- (i) líderes sindicales, religiosos o de organizaciones sociales;
- (ii) periodistas;
- (iii) abogados u otros operadores del sistema de justicia a nivel nacional, así como
- (iv) funcionarios públicos.

Para el análisis de la violencia ejercida en contra de estos distintos grupos, se cuenta con diferentes bases de datos disponibles al respecto, así como con la evidencias presentada en las recomendaciones generales números 24 y 25 de la CNDH (2016b; 2016c), en materia de periodistas y defensores de derechos humanos.

Figura 4.5. Muertes de civiles

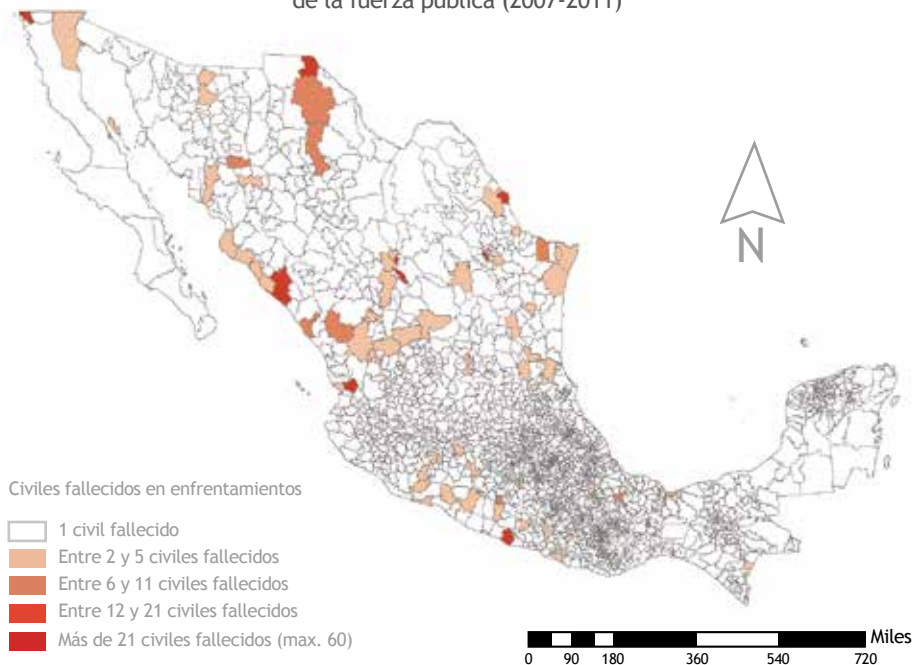
Panel A. Evolución temporal de civiles fallecidos y lesionados en enfrentamientos con participación de la fuerza pública, 2007-2011



Fuente: Base CIDE-PPD

Panel B. Distribución geográfica, 2007-2011

Civiles fallecidos en enfrentamientos con participación de la fuerza pública (2007-2011)



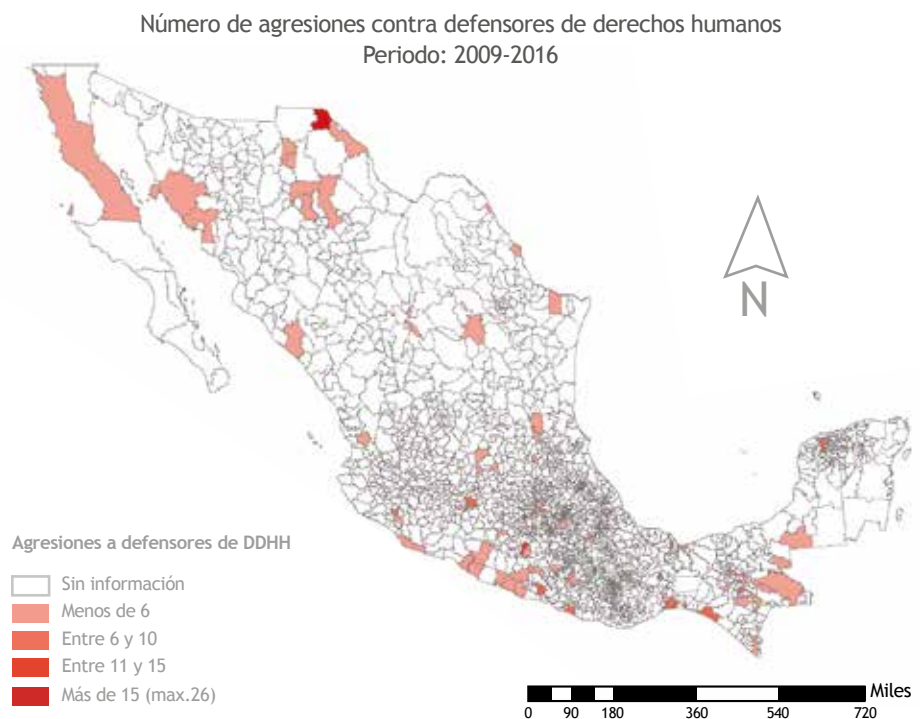
Fuente: Base de defunciones INEGI. Presunto homicidio. Tasas anuales promediadas por periodo.

En primer lugar, es preciso identificar la muerte general de población civil. Al respecto, la base de datos CIDE-PPD permite una aproximación (imperfecta) al fenómeno. Estos datos revelan un aumento sustantivo y sostenido de muertes de “civiles” en el periodo 2007 a 2011 (Figura 4.5, Panel A) y una amplia dispersión geográfica que, sin embargo, sigue patrones de concentración identificados en múltiples ilustraciones previas (Figura 4.5, Panel B).³²

32 La base CIDE-PPD distingue entre civiles fallecidos y lesionados en enfrentamientos y presuntos delincuentes fallecidos y lesionados en enfrentamientos. En la figura 4.5. se incluyen sólo las cifras de civiles, los cuales se identifican como víctimas colaterales (no participantes) de los enfrentamientos.

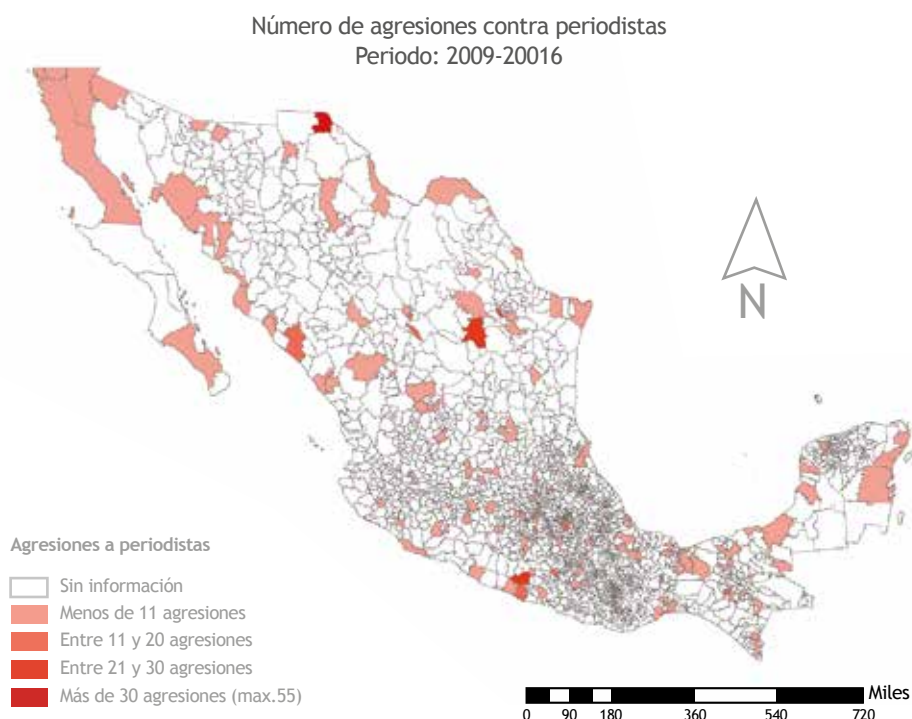
En lo que refiere a líderes sociales, la base de datos sobre agresiones a periodistas y personas defensoras de derechos humanos del CIDE-LNPP-Data-Lab revela un total de 293 agresiones contra activistas de derechos humanos. La Figura 4.6 muestra además la persistencia de agresiones contra estos activistas en los municipios de Chihuahua, Sonora, Michoacán, Guerrero y Chiapas, junto con algunos casos en municipios de las regiones centro y bajo del país.

Figura 4.6. Agresiones contra defensores de derechos humanos, 2009-2016



Fuente: LNPP

Figura 4.7. Agresiones contra periodistas, 2009-2016



Fuente: LNPP

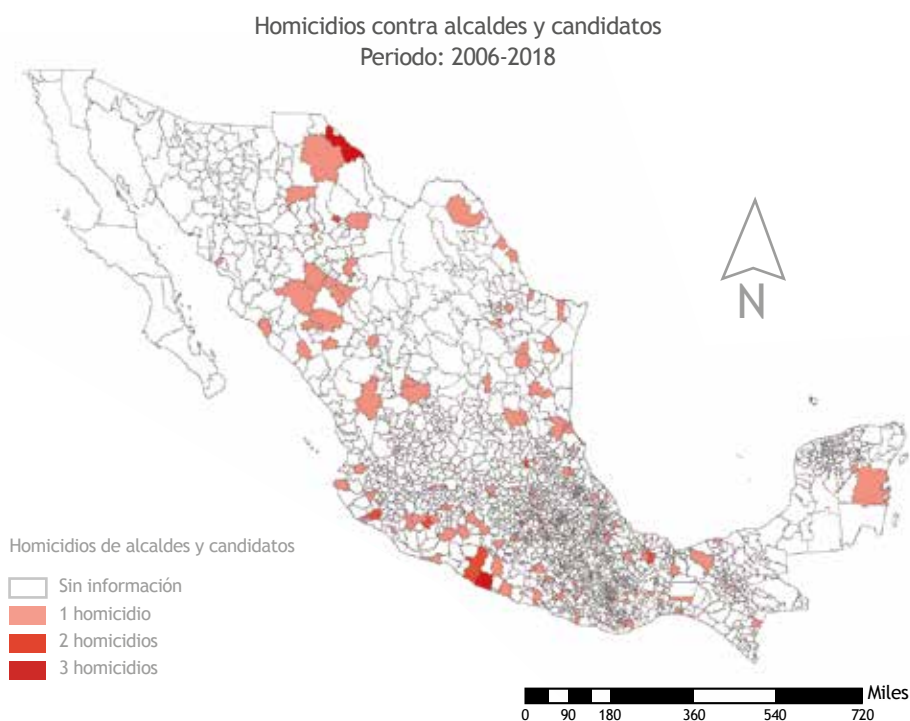
Por su parte, en lo que refiere a periodistas, la misma base de datos señala que las agresiones contra reporteros y medios de comunicación han sido más frecuentes, con un total de 792 agresiones en el periodo 2009-2016. El mapa de la Figura 4.7 muestra, adicionalmente, que los ataques contra los periodistas tienen una amplia dispersión geográfica, pero están mayormente concentrados en los municipios de las regiones norte, noroeste y el bajío. Llama la atención, no obstante, la ocurrencia de agresiones en la región sureste. Datos adicionales de la base de da-

tos CIDE-LNPP-Datalab revelan que dichos eventos de violencia contra periodistas se tratan particularmente de ataques a radiodifusoras comunitarias.

Respecto a funcionarios públicos, la base de datos recientemente publicada por Pérez y De Paz (2018) sobre homicidios en contra de exalcaldes, alcaldes en funciones y candidatos a alcaldías, revela 182 eventos entre 2006 y 2018. La Figura 4.8 muestra además la persistencia de focos de violencia contra funcionarios públicos en Chihuahua, Michoacán y Guerrero.

Cabe mencionar que aquí solo se reportan homicidios contra alcaldes, pero hay una amplia gama de tipos de ataques -desde secuestros hasta atentados armados y amenazas- y de funcionarios atacados -desde regidores y síndicos hasta directores de seguridad pública o de penales-. Por tanto, estos mapas revelan solo una parte de las múltiples formas en que se ejerce la violencia contra líderes políticos.

Figura 4.8. Distribución municipal de homicidios contra exalcaldes, alcaldes y candidatos a alcaldías



Fuente: Pérez y De Paz (2018)

Asimismo, si bien no se cuenta con datos desagregados y precisos sobre ataques contra abogados, distintos reportajes revelan que tan solo en Ciudad Juárez, entre 2009 y 2011, 50 fueron asesinados (Coria 2011). En Durango se informó de la muerte de 29 abogados, junto con 10 desaparecidos, por defender casos relacionados con la delincuencia organizada

(Proceso 2011). Además, se reportaron 16 abogados en Morelos asesinados por representar a líderes de organizaciones criminales (El Universal 2016).

Hacer visibles ciertas categorías de víctimas especiales en un proceso transicional sirve no solo para asegurar su incorporación en el diseño e implemen-

tación de las herramientas -particularmente en los programas de reparación- sino también para generar una narrativa detallada y precisa de los patrones de violencia. En ese sentido, es posible hacer un cruce de categorías para determinar, por ejemplo, si el tipo de violaciones o crímenes perpetrados contra menores de edad tiene alguna diferencia con aquellos dirigidos a mujeres o periodistas y, a su vez, generar inferencias que puedan arrojar luz sobre las dinámicas generales de la violencia.

De manera complementaria a las categorías tradicionalmente reconocidas en la práctica internacional o comparada, el contexto mexicano requiere el planteamiento de otros tipos de víctimas, que corresponden de manera más específica a las particularidades del punto de origen de la JT. A continuación, se proponen algunas categorías adicionales, reconociendo que las mismas no están libres de retos, tanto jurídicos como políticos. No obstante lo anterior, la vocación de la JT es precisamente abordar y, en la medida de lo posible, dar respuesta a los dilemas más complejos que implica la transformación de un paradigma de violencia.

4.6. Víctimas de la política criminal expansiva

El Estado mexicano ha desplegado una política criminal expansiva, la cual forma parte de su estrategia para confrontar el problema del narcotráfico. Lo anterior ha conducido a la tipificación penal de una multiplicidad de conductas no violentas asociadas con el trasiego de drogas y con una noción expansiva de la delincuencia organizada, mismas que no generan daños directos en las personas y, por ende, no tienen una víctima individual. El efecto de esta política criminal es la multiplicación de personas encarceladas que, en su gran mayoría, parecen pertenecer a grupos en condiciones socioeconómicas muy vulnerables. Los narcomenudistas, transportistas, informantes o consumidores, por mencionar algunos, pueden convertirse así en víctimas de la política estatal de combate a las drogas, al recibir sentencias desproporcionadas, o bien, al permanecer privados de su libertad por periodos de largo tiempo, incluso sin contar con una sentencia condenatoria.

La *Primera Encuesta Realizada a la Población Interna en Centros Federales* de 2012 (Pérez y Azaola 2012) muestra datos alarmantes en términos de tortura³³ y maltrato a sentenciados por delitos contra la salud. Por ejemplo, de 401 personas que reportaron haber sido golpeadas al momento de su detención, 194 (48%) estaban sentenciadas por delitos contra la salud. Este porcentaje se incrementa a más de la mitad en otras prácticas de maltrato tales como quemaduras (53%), toques eléctricos (52%) o fracturas o derrame pulmonar por golpes en las costillas (66%). Según esta misma encuesta, los sentenciados por delitos contra la salud también son la población socioeconómicamente más vulnerable. De los 427 encuestados que reportaron haber sido sentenciados por delitos contra la salud, 45% pertenecen a los quintiles 1 y 2 de ingreso, mientras que sólo el 16% reportó tener un nivel ingreso perteneciente al quinto quintil.

Por otro lado, la base de datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol 2016) revela que, en prácticamente todos los estados, hay un mayor número de sentencias por posesión

33 Conviene precisar que, para efectos de los mecanismos de la JT, se privilegiará la investigación y esclareci-

miento de eventos de tortura cometidos en contextos generalizados o sistemáticos.

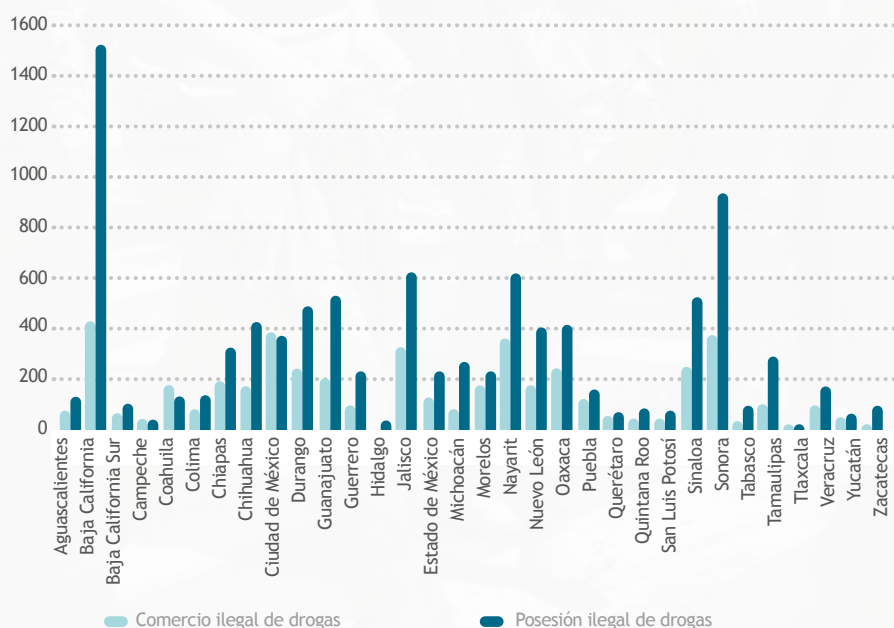


de drogas que por comercio (Figura 4.9). Esto es particularmente evidente en los estados de Baja California, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora. A nivel nacional, 2.6% de los sentenciados lo están por comercio ilegal de drogas, mientras que 5.31% se encuentran sentenciados por posesión ilegal. A pesar de que esta encuesta no reporta datos sobre nivel de ingreso, la información sobre el nivel de educación de los sentenciados por posesión ilegal de drogas muestra que el 30% solo cuenta con estudios de primaria y el 67% con estudios de secundaria o preparatoria; únicamente el 3% de los sentenciados por posesión ilegal de drogas reportó tener estudios de licenciatura o posgrado. En cuanto a los sentenciados por comercio ilegal de drogas, las proporciones son similares: 29% cuenta solo con estudios de primaria y 67% con estudios de secundaria o preparatoria, mien-

tras que solo 4% tiene estudios de licenciatura o posgrado.

Las proporciones de respuesta de los sentenciados por posesión o comercio, reportados en la Enpol (2016) también son similares cuando se les pregunta sobre abusos de la autoridad en el momento del arresto. Aproximadamente el 15% de los sentenciados -ya sea por comercio o por posesión- reportaron que la policía o autoridad que llevó a cabo el arresto utilizó la fuerza física como técnica de sometimiento, 16% que le dieron patadas o puñetazos, 10% que utilizó un arma de fuego, 11% que le impidieron respirar (sofocándole, asfixiándole o metiendo su cabeza al agua) y 11% que le dieron golpes con objetos (palos, cacha de pistola, culata de rifle, etc.).

Figura 4.9. Sentenciados por posesión y comercio de drogas, 2016

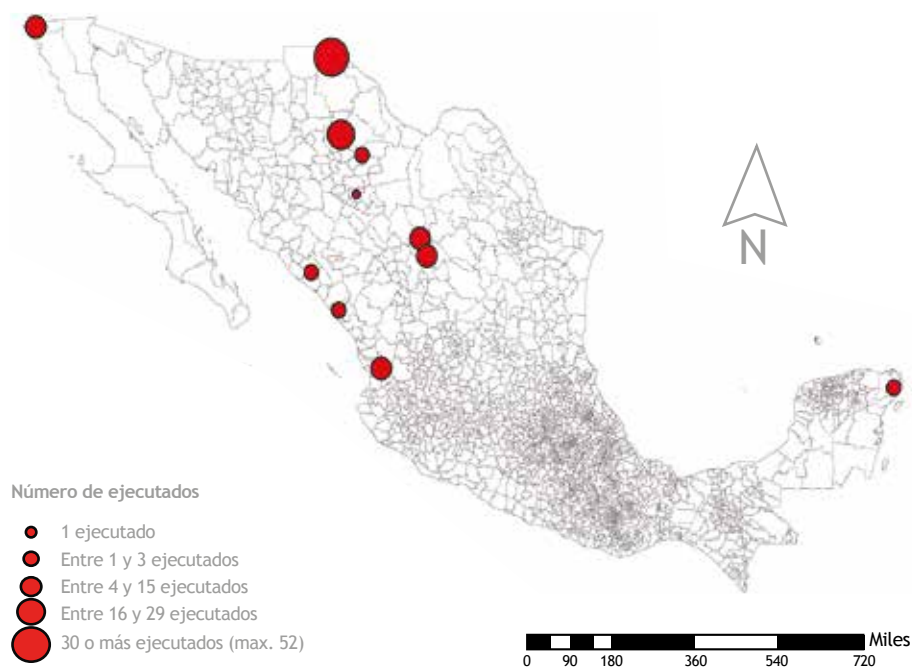


Fuente: ENPOL 2016

Los consumidores no solo están en una situación de vulnerabilidad en los penales del país, sino que también han sido blanco de la violencia en anexos o centros de rehabilitación. La base de datos CIDE-PPD revela que entre 2007 y 2011 hubo 141 ejecutados en ellos. Estas muertes se concentraron principalmente en los municipios del estado de Chihuahua (Figura 4.10).

Figura 4.10. Ejecuciones de consumidores de drogas en anexos o centros de rehabilitación, 2007-2011

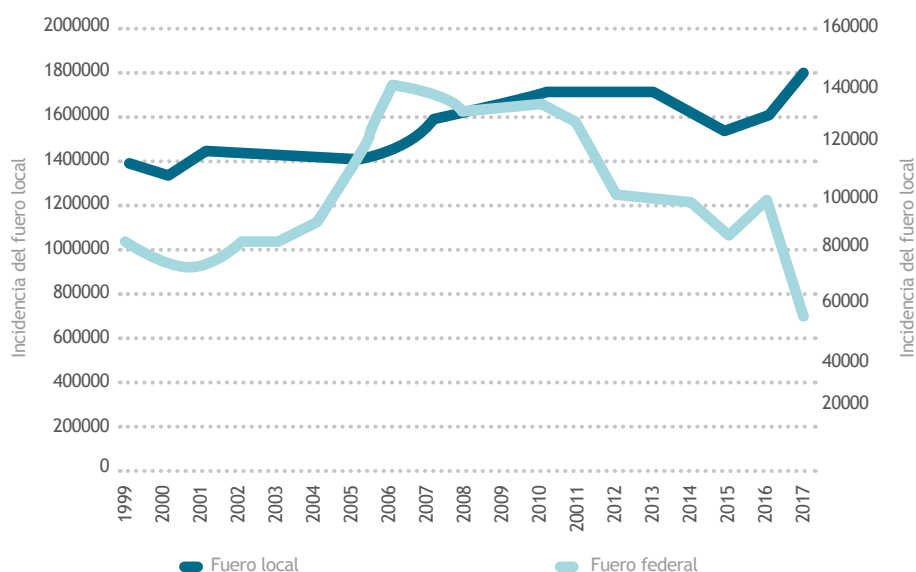
Número de ejecutados en anexos o centros de rehabilitación (2007-2011)



Fuente: Base de datos CIDE-PPD

Además, esta política criminal expansiva ha coincidido con un incremento sostenido de la incidencia delictiva, tanto en el fuero común como en el federal. Sin embargo, como muestra la Figura 4.11 son los delitos del fuero local (eje izquierdo) los que han exhibido un alza sostenida desde el 2006. Los delitos del fuero federal (eje derecho) han experimentado un aumento sustantivo, particularmente entre 2006 y 2011, y si bien se muestra una disminución de incidencia delictiva en los siguientes años, se ha mantenido un promedio anual de 88 mil delitos del fuero federal desde 2012.

Figura 4.11. Incidencia delictiva del fuero común y fuero federal, 1999-2017

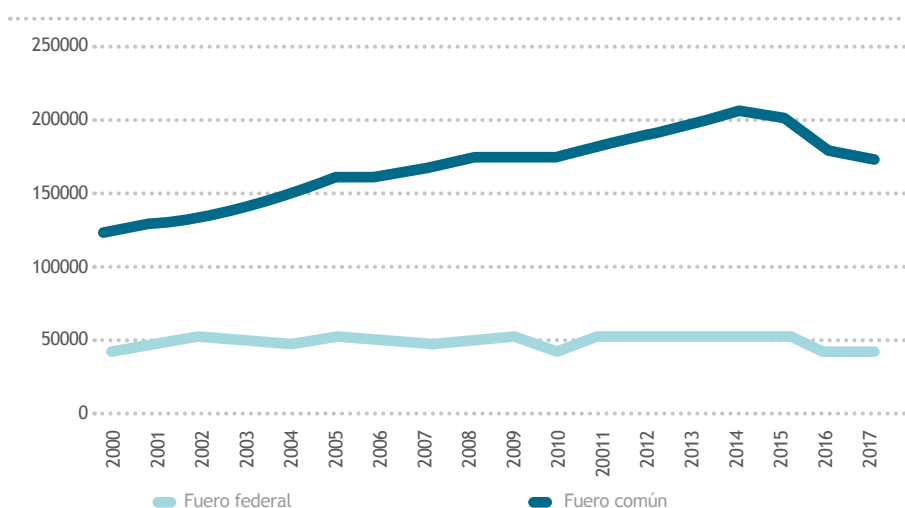


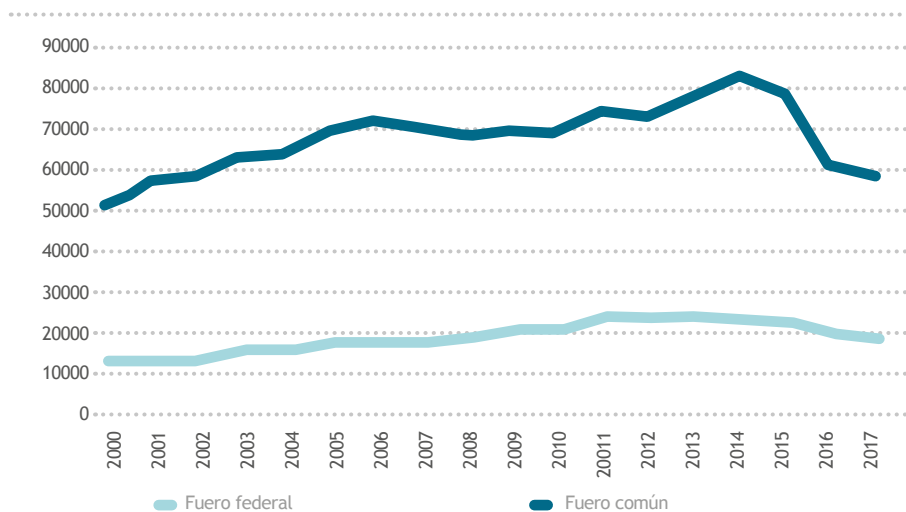
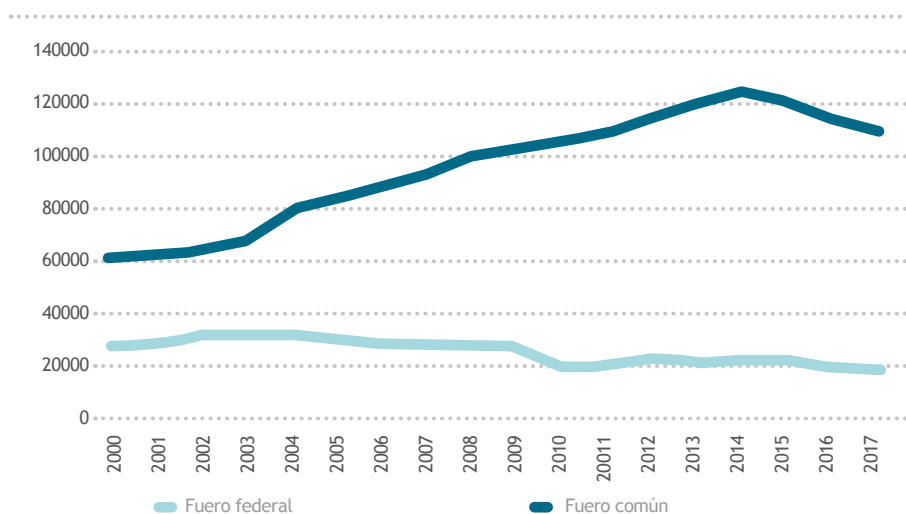
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Este aumento en la incidencia delictiva se ha traducido en una mayor cantidad de personas privadas de su libertad, en muchos casos sin contar con una sentencia judicial. De hecho, a lo largo del periodo estudiado el promedio de personas privadas de su libertad en todo el país, en ambos fueros, pasó de 183,674 (2000-2006) a 229,410 (2007-2017) (Figura 4.12, Panel A). Asimismo, el promedio de personas privadas de libertad sin sentencia pasó de 78,164 (2000-2006) a 94,045 (2007-2017) (Figura 4.12, Panel B).

Figura 4.12. Población privada de libertad en México procesada y sentenciada del fuero federal y fuero común, 2000-2017

Panel A. Población penitenciaria total



Panel B. Población penitenciaria procesada**Panel C. Población penitenciaria sentenciada**

Fuente: Quinto Informe de Gobierno, 2017

Si bien el uso del derecho penal para la sanción de este tipo de conductas puede concebirse, *per se*, como una forma de violencia, es más grave aún que la población se encuentre detenida sin contar con una sentencia judicial. Aunque se trata de un tema complejo y discutible, es importante enfatizar que, si se les considera como víctimas en el proceso

de JT, cabría la posibilidad de que estas personas no sean sujetas ni a procesos de responsabilidad ni a leyes de amnistía. Ello se debe a que dicha sujeción podría suponer la validación de la actual política criminal del Estado, misma que difiere frontalmente de la apuesta por transformar el paradigma penal en que se ha generado este tipo de violencia.

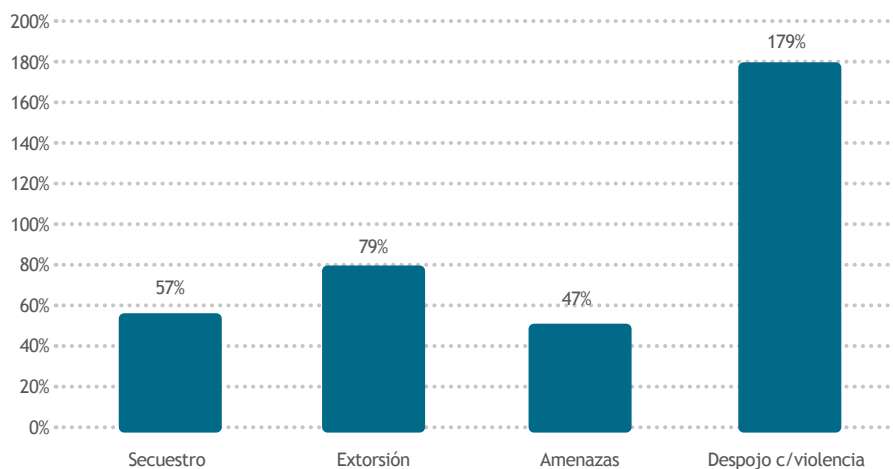
4.7. Víctimas de delitos comunes vinculados con las estrategias de control de los grupos armados criminales organizados

De forma paralela a las víctimas de la conducta de agentes estatales, el contexto mexicano se caracteriza por la multiplicidad de víctimas de ilícitos perpetrados por grupos criminales no estatales. Normalmente, las herramientas de JT tienden a excluir a las víctimas de la criminalidad común u ordinaria, esto significa que no se consideran sujetos de la JT a las personas que han sufrido un daño como resultado de un delito que no puede ser calificado como violación grave a los derechos humanos o al derecho humanitario, o que no sea un crimen internacional. Su atención, asistencia, protección o reparación es materia de

una política estatal ordinaria. No obstante, el escenario mexicano puede ameritar una reflexión más profunda sobre la posible caracterización de ciertas víctimas de delitos tradicionalmente ordinarios pero que tienen una vinculación particular con la transformación del paradigma de violencia identificado como el punto de origen de la JT.

Así, por ejemplo, como se aprecia en la Figura 4.13, de acuerdo con los datos publicados por el SESNSP(1997-2017), es posible advertir a partir del año 2006 un incremento considerable en el número de secuestros, extorsiones, amenazas y despojo con violencia que, sin ser delitos propiamente relacionados con el tráfico de drogas, sí parecen representar medios a través del que ciertos grupos del crimen organizado se allegan de recursos.

Figura 4.13. Variación porcentual de delitos del fuero común posiblemente relacionados con actividades del crimen organizado, 2006-2017.



Fuente: SESNSP, incidencia delictiva fuero común.



Una estrategia para atender esta cuestión, dentro de la vocación especializada y diferenciadora de los procesos de JT, puede plantearse desde una lógica de conexidad invertida. A *contrario sensu* de la forma en que la conexidad ha operado en distintos contextos transicionales, para excluir la punibilidad de delitos ordinarios vinculados con la comisión de delitos políticos, en el caso mexicano se podría alegar que las víctimas de ciertos delitos comunes sean consideradas como víctimas para efectos de la JT, dada la estrecha relación que algunos delitos comunes -como la extorsión o el secuestro- tienen con la perpetración de crímenes internacionales u otras conductas de alto impacto social cometidos por actores no estatales.

Los criterios o requisitos precisos para la operación de una propuesta como esta requerirían una elaboración más detallada. Sin embargo, la noción fundamental sería reconocer que la diversificación de los mercados ilegales y de las estrategias de control o ataque de los grupos armados criminales organizados en México excede la lógica tradicional que ha marcado la vinculación de actores no estatales en los procesos de JT. No obstante, lo anterior no puede significar una apertura completa de las herramientas de política pública transicional a todo tipo de criminalidad, pues ello desfiguraría por completo el carácter especial de la JT.

4.8. Víctimas complejas

Una de las consecuencias de la naturaleza prolongada de la violencia de alto impacto a gran escala es que las personas envueltas en ella pueden ser a la vez víctimas y victimarios.³⁴ Si bien es importante preservar la distinción entre víctima y victimario para poner en marcha mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad, conviene no olvidar que el carácter binario de la dicotomía víctima-victimario también puede acarrear problemas y riesgos.

Por ejemplo, existen actores no estatales que han sido capturados, reclutados o utilizados por grupos armados organizados con el fin de cometer delitos ordinarios (tráfico de drogas, por ejemplo) o incluso delitos de alto impacto (menores de edad que son utilizados como sicarios, por ejemplo). De la misma forma, existen actores estatales, incluidos miembros de las fuerzas armadas o policiales, que perpetraron actos de violencia -como desapariciones forzadas, tortura o ejecuciones extrajudiciales- bajo presión u órdenes directas de sus superiores.

34 Resulta claro que la JT no puede tratar de la misma forma a un jefe de un grupo criminal armado y organizado, responsable de ataques sistemáticos a una población, que a un narcomenudista forzado por las circunstancias

económicas a dedicarse a esta actividad pero que no ha estado involucrado en la perpetración de actos de violencia de alto impacto.



Una respuesta al dilema de estas “víctimas complejas” puede plantearse desde las causas de exclusión del delito en la legislación nacional. No obstante, esta opción no es plenamente compatible con el reconocimiento de la calidad de víctima, con todo lo que ello conlleva. Una primera tensión radica en que la obediencia debida a superiores podría no considerarse como una excluyente de responsabilidad en materia de violaciones graves de derechos humanos y crímenes internacionales. Asimismo, debe considerarse que la calidad de víctima no sólo implica la no penalización de su conducta o, en su caso, la posibilidad de acceder a beneficios penales o penitenciarios. Dicha calidad implica, sobre todo, la restauración plena en el ejercicio de sus derechos, junto con la reparación integral del daño sufrido. Lo anterior tampoco excluye que la persona pueda también ser objeto de otras herramientas (como los programas de DDR) diseñados específicamente para ser aplicados a los perpetradores de la violencia.

En todo caso, es cierto que, en países inmersos en patrones complejos de violencia, una tentación constante ha sido dejar a estas víctimas y a sus familiares por fuera de la JT, y en particular de los programas de reparación, bajo el argumento de que su responsabilidad en la violencia basta para retirarles sus potenciales beneficios. Desde luego, incluir a estas personas en los mecanismos reparativos puede ser políticamente comple-

jo e impopular. A pesar de la impopularidad de estas propuestas, es importante considerar el carácter no discriminatorio de las obligaciones estatales de reparar, particularmente relevante en contextos transicionales.

4.9. Actores no estatales de la violencia

Como ya se observó en relación con los actores no estatales que producen violencia, una particularidad central del caso mexicano desde la perspectiva de la JT tiene que ver con una naturaleza que es, en principio, apolítica. No se trata de la forma “tradicional” de las insurgencias motivadas por un proyecto político o ideológico, sino de organizaciones eminentemente criminales cuya principal motivación es el lucro.³⁵



35 Sin embargo, esto no excluye que en ciertas circunstancias dichas organizaciones busquen captar indirectamente espacios del poder público.



Parece que los grupos criminales, en principio, no están interesados en negociar un acuerdo de paz para transformarse en organizaciones políticas, legales y activas en el juego democrático. En la medida en que su motivación es principalmente pecuniaria, tampoco tendrán interés en participar en procesos de esclarecimiento que podrían redimirlos políticamente. Por esta razón, para las autoridades es políticamente difícil plantear un diálogo o interlocución con dichos grupos; no cabe esperar que la transición en México sea marcada por un acuerdo de paz.

Una primera consideración para determinar qué actores no estatales pueden pertenecer al ámbito de la JT, incluidos los programas de DDR, es reconocer que no todos los participantes en el tráfico de drogas son, propiamente hablando, actores de la violencia. El tráfico de drogas es un fenómeno complejo que engloba múltiples procesos, los cuales tienen formas diferenciadas de organización y, a su vez, pueden generar distintos tipos de violencia. Hay procesos de cultivo ilícito de drogas que ocurren en zonas rurales alejadas de centros urbanos, con dinámicas e impactos distintos a la producción de drogas sintéticas en áreas urbanas. Las rutas de circulación de drogas ilícitas se combinan, además, con otras prácticas delictivas, tales como la extorsión y la trata de personas. Esto crea mercados ilícitos cada vez más complejos, tanto en sus dinámicas internas como en las posibles estrategias para controlarlos. Finalmente, existen fenómenos tales como el narcomenudeo y el consumo. Cada uno de estos procesos y sus combinaciones posibles tienen características diferentes y, por lo tanto, las circunstancias y los condicionantes que enfrentan los actores insertos en ellas son muy diversas. Cada uno de estos procesos produce patrones de victimización distintos.

Así pues, en México hay formas de criminalidad con una organización interna y capacidades armadas equiparables a las de un ejército, las cuales han sido responsables directas de gran parte de la victimización en el país (Bergal 2011; Comer y Mburu 2015). Pero hay también formas intermedias de criminalidad, con capacidad armada no equiparable a la de un ejército, y también formas menores de criminalidad común. Para complicar aún más las cosas, las organizaciones más poderosas tienden a subcontratar servicios de violencia en organizaciones menores o de criminalidad común (Nill Sánchez 2013). Adicionalmente, no todas estas formas se dedican directamente al tráfico de drogas y, por tanto, no todas las víctimas del crimen lo han sido estrictamente hablando en el marco de la “guerra contra las drogas”.

Algunos mecanismos de la JT podrían ofrecer incentivos para disuadir a ciertos actores de bajo rango (narcomenudistas, transportistas, informantes) de seguir participando en el tráfico de drogas. Ninguno de estos actores realiza acciones que

por sí solas tengan un alto grado de letalidad; no obstante, su participación en los eslabones bajos de la cadena delictiva contribuye al mercado ilícito de drogas.

Reviste particular interés y dificultad el caso de aquellos actores de la violencia que fueron reclutados para participar en las organizaciones armadas no estatales. Este es el caso, por ejemplo, de menores de edad en labores de vigilancia, monitoreo, custodia y aún de sicarios. No es una exageración suponer que muchos de los niños y jóvenes que ingresan a las organizaciones criminales lo hacen involuntariamente y sin la capacidad de desvincularse de ellas. Hay casos más ambiguos donde menores de edad no han sido forzados a participar en actos de violencia, pero sí lo han hecho bajo el sometimiento de fuertes presiones sociales como la narcocultura o la pertenencia a pandillas que sustituyen a las estructuras familiares. Casos como estos conforman patrones de victimización que agudizan la necesidad de reconsiderar y flexibilizar los requerimientos para atenuar la responsabilidad penal de los actores inmersos en la violencia ligada al tráfico de drogas (Espíndola 2017).

Desafortunadamente, no tenemos datos estables y sistematizados para todo el país sobre las distintas formas de participación en las organizaciones armadas no estatales. Sin embargo, algunos de los datos disponibles permiten tener una primera aproximación a la manera en que han surgido y crecido algunos de estos actores no estatales.

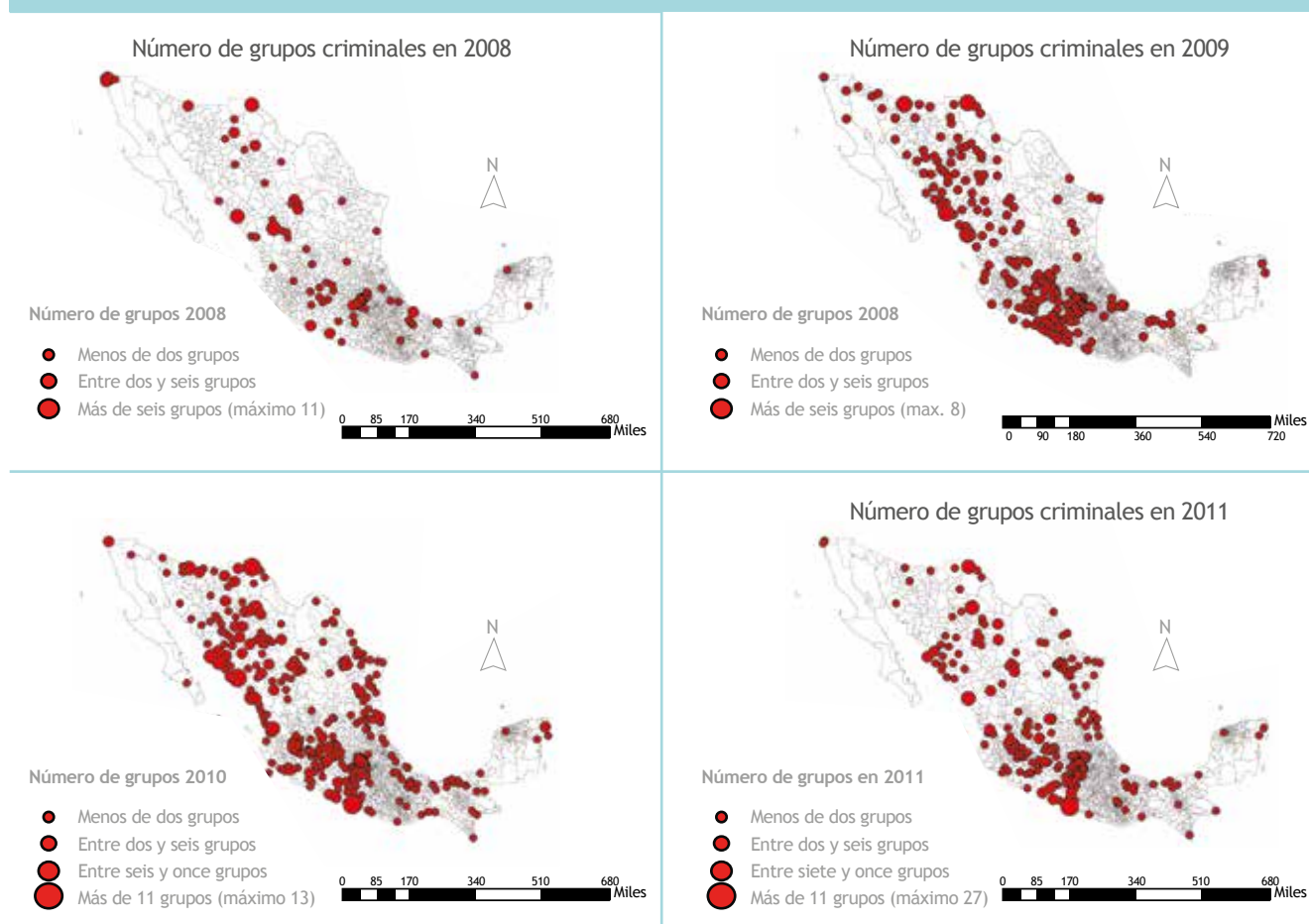
En primer lugar, la base de datos CIDE-PPD da cuenta de la multiplicación de organizaciones criminales a lo largo del territorio nacional entre 2008 y 2011. Los mapas



de la Figura 4.14 muestran un alta y rápida fragmentación y dispersión de las organizaciones criminales en los distintos municipios mexicanos a partir de 2008, con mayor énfasis en el año 2010 (Atuesta y Ponce 2018). Siguiendo los patrones de violencia mostrados en gráficos anteriores, la Figura 4.14 exhibe altos patrones de concentración de los grupos criminales en las regiones del norte, noreste, bajío y costa del Pacífico.

Otro fenómeno creciente de actores armados no estatales en México refiere a los grupos de autodefensas que, en términos generales, la literatura especializada define como organizaciones de ciudadanos que se organizan en lo privado y de manera voluntaria para el control extralegal del crimen y otras infracciones sociales, de manera planeada y premeditada, haciendo uso de la fuerza o amenaza de su uso (Moncada 2017, Phillips 2017). Si bien distintas organizaciones de este tipo han

Figura 4.14. Número de organizaciones criminales activas por municipio, 2008-2011

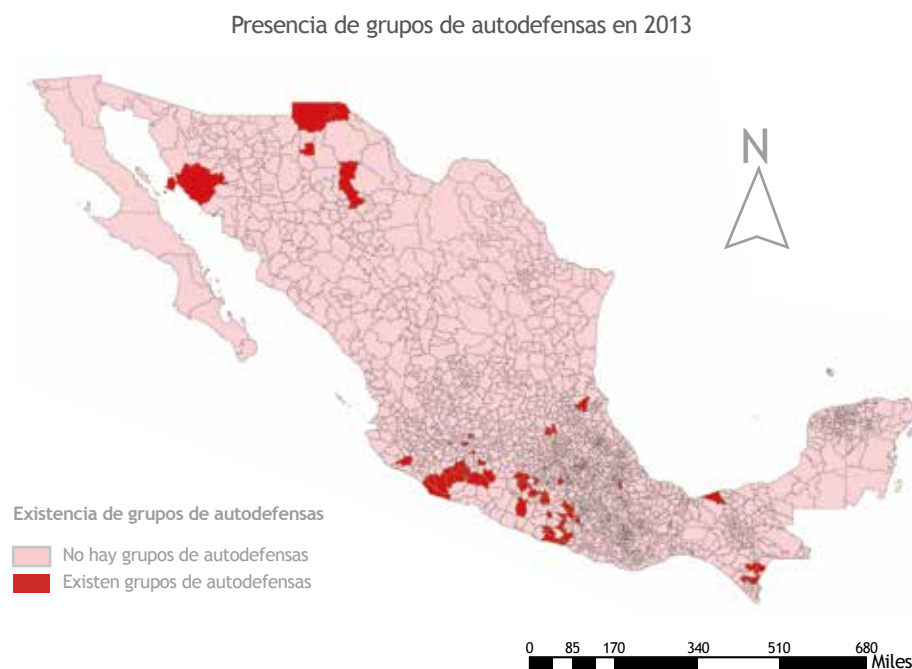


Fuente: Base CIDE-PPD

estado presentes en México desde la década de los treinta (Santamaría 2016), fue en 2013 cuando se observó una multiplicación de estos grupos en al menos 68 municipios diseminados en 13 estados (Phillips 2017).³⁶ La Figura 4.15 ilustra la presencia de grupos de autodefensa justamente en el año 2013.

La Figura 4.15 ilustra la distribución espacial de los grupos de autodefensa en México en el año 2013, presentes en tres por ciento de los municipios mexicanos. Como lo ha documentado ampliamente el *Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa* de la CNDH, estas organizaciones cuentan con armas, suelen patrullar sus comunidades -en ocasiones sustituyendo a las fuerzas policiacas municipales- además de haberse visto involucradas en enfrentamientos con grupos criminales, así como fuerzas estatales locales y federales (CNDH 2016).

Figura 4.15. Presencia de grupos de autodefensa, 2013



Fuente: Base de datos de autodefensas 2013 (Phillips)

36 Sánchez-Talanquer (2018) construyó una base de datos de presencia de grupos de autodefensa para actualizar, hasta 2016, la de Phillips (2017). La cifra de municipios con fenómenos de autodefensa sube a 150 (6% del total).



4.10. Actores estatales

La responsabilidad de los agentes estatales tiene un lugar central en la doctrina internacional de los derechos humanos. Tradicionalmente la responsabilidad de respetar y proteger los derechos humanos ha recaído primordialmente en los Estados, pues son ante todo los Estados, a través de sus funcionarios públicos, los que deben garantizar y proteger los derechos humanos de la población en su territorio. Los agentes estatales están, por tanto, sujetos a un escrutinio especial a la hora de asignar responsabilidades por graves violaciones a los derechos humanos en contextos de JT. En este orden de ideas, cabe hacer tres observaciones generales.

La primera observación es que resulta posible distinguir dos tipos de responsabilidad en los agentes estatales. Por una parte, al ser agentes activos, los funcionarios públicos pueden ser responsabilizados como causantes de actos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos. Aquí son responsables por abusos de la función pública, tales como el uso desproporcionado de la fuerza o el uso de la tortura como método para extraer confesiones, así como la obstrucción activa de indagaciones judiciales. Pertenecen también aquí la responsabilidad por conductas que se tipifican como delito independientemente del carácter público o privado del agente, tales como la violencia sexual o el secuestro, pero que revisten particular gravedad al ser cometidas por agentes estatales, pues sobre ellos recae la tutela de los derechos humanos.

La base de datos de quejas reportadas ante la CNDH en el periodo 2006-2018 ofrece una primera aproximación a la distribución de autoridades involucradas en presuntos actos de detención arbitraria, tortura, trato cruel, inhumano y degradante, desaparición forzada, privación de la vida y ejecución arbitraria, sumaria o extrajudicial (Tabla 4.1). Si bien se observa que las autoridades federales acumulan un mayor número de quejas, en comparación con las instituciones locales y estatales, es importante señalar que esto se debe a que la CNDH conoce, en principio, de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos atribuidas a autoridades federales, y -sólo en ciertos supuestos- a autoridades locales.³⁷ A pesar de estas limitaciones, resaltamos el reporte de 1,724 quejas del Instituto Nacional de Migración (INM), lo cual resuena con los

37 Conforme al artículo 102 constitucional, apartado B, y a los artículos 3º, 55, 56 y 60 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ésta tiene competencia para conocer de quejas de presuntas violaciones a derechos humanos atribuidas a autoridades del ámbito federal. Cuando en un mismo hecho estuvieran

involucradas autoridades del ámbito federal y estatal o municipal, la competencia se surtirá a favor de la Comisión Nacional. También podrá conocer de quejas interpuestas por las personas peticionarias en contra de los organismos locales, y resolver, dada la importancia del asunto, atraerlo y darle trámite hasta su resolución).



datos sobre homicidios de personas de origen extranjero en el país (Anexo E, Figura E.10), señalando el maltrato y violaciones de derechos humanos que padecen los migrantes en México.

Tabla 4.1. Número total de quejas 2006-2018 por detención arbitraria, tortura, trato cruel, inhumano y degradante, desaparición forzada, privación de la vida y ejecución (arbitraria, sumaria o extrajudicial), por autoridad

Autoridad	Número total de quejas	Porcentaje sobre el total
Secretaría de la Defensa Nacional	8,791	29%
Policía Federal	6,074	20%
Procuraduría General de la República	4,213	14%
Secretaría de Marina	3,220	11%
INM	1,724	6%
Policía estatal	1,568	5%
Procuradurías locales	1,469	5%
Ayuntamientos	1,320	4%
Centros de readaptación	352	1%
Comisión Nacional de Seguridad	277	1%
Policía municipal	175	1%
Fiscalías	119	<1%
Gubernaturas	94	<1%
Otros	908	3%

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la CNDH

Por otra parte, al ser depositarios del deber estatal de garantizar la protección y el goce efectivo de los derechos humanos, los agentes estatales son responsables por omisiones en el desempeño de sus roles y funciones. Si distinguimos de manera general tres fases en los deberes de protección -la prevención de violaciones, su confrontación directa y la investigación posterior a los hechos- cabe distinguir tres tipos generales de omisión: fallas en la prevención, en la confrontación de victimarios y en la investi-

gación de violaciones. Los dos primeros tipos involucran sobre todo a agentes responsables por la seguridad pública y el tercero a operadores a cargo de investigaciones ministeriales.

La segunda observación general es que los agentes estatales desempeñan sus funciones dentro de organizaciones complejas, con divisiones formales de funciones y responsabilidades y jerarquías de autoridad. A la hora de establecer responsabilidades en contextos de violencia generalizada, es imperativo focalizar y priorizar las investigaciones sobre los niveles de mayor autoridad, al menos por dos razones. La primera tiene que ver con la justicia. Sin negar que agentes de nivel bajo en organizaciones jerárquicas deban ser responsabilizados, sus acciones u omisiones pueden ser consecuencia de órdenes superiores que, aunque ilegítimas, son las detonantes de acciones u omisiones violatorias de derechos. La segunda razón tiene que ver con las garantías de no repetición que, como hemos visto, orientan de manera fundamental a la JT. Sólo en la medida en que los máximos responsables por fallas en la protección de derechos dentro de la función pública sean identificados y responsabilizados cabrá esperar que el Estado logre desempeñar de manera plena y competente sus funciones como garante de derechos.

En un segundo momento, y una vez que se ha establecido la responsabilidad penal de las autoridades de alto rango, puede dirigirse la atención hacia los perpetradores de menor rango. El derecho internacional ha acudido a nociones tales como la “responsabilidad de mando” o la “empresa criminal conjunta”, con distintos grados de éxito, para vincular los actos de perpetradores de mandos medios y bajos con la jerarquía de sus organizaciones. En todo caso, es indispensable tener presente que la delimitación del ámbito de responsabilidad penal, en casos de violencia extraordinaria, es un tema sensible y complejo, no solo por consideraciones políticas, sino también por las propias metas que persigue la JT. Aunque es deseable individualizar las responsabilidades de quienes han violado derechos humanos, al mismo tiempo conviene tener presente la dimensión colectiva de tales daños, toda vez que la atribución de responsabilidad colectiva es indispensable para impulsar reformas institucionales que garanticen la no repetición de incidentes de violación de derechos humanos, asunto toral para la JT.

La tercera observación general es que el involucramiento de agentes estatales en conductas violatorias de los derechos humanos puede deberse a múltiples

causas y motivaciones. En el caso mexicano ha sido particularmente notoria la corrupción como motivante. En casos de corrupción, las faltas a la función pública siguen una lógica transaccional, en la cual las acciones u omisiones ocurren a cambio del beneficio personal del agente. Si bien las acciones de agentes públicos que atentan contra el deber estatal de protección constituyen conductas que deben ser investigadas independientemente de su motivación, la corrupción constituye un agravante en contextos de la JT. En efecto, en la medida en que la corrupción se da de manera generalizada y sistemática, y en particular cuando ocurre en los niveles más altos de las jerarquías organizacionales, pone en riesgo la funcionalidad misma de las instituciones estatales y por ende también las posibilidades de éxito de una transición. En este sentido, es de singular importancia para la JT desentrañar y divulgar públicamente los patrones de corrupción que hayan podido afectar la administración de justicia. Dado que la vigilancia de la función pública recae en primer lugar en el poder judicial, la erradicación de la corrupción debe naturalmente empezar por la administración de justicia. Los mecanismos de JT tienen el potencial de contribuir a ello.

Las conductas violatorias de los agentes estatales han tenido un comportamiento heterogéneo en las diferentes entidades federativas, siendo un detonante el involucramiento de las fuerzas federales en tareas de seguridad pública. Utilizando datos de enfrentamientos reportados en la Base CIDE-PPD, la Figura 4.16 (Panel A y B) muestran los índices de letalidad de las fuerzas públicas en su lucha contra el crimen organizado desagregando la información por enfrentamientos con participación de fuerzas federales y enfrentamientos con participación de fuerzas locales. Por otro lado, la Figura 4.17³⁸ muestra este mismo índice pero utilizando la base de datos de enfrentamientos de la Sedena (solicitud de información con número de folio 0000700005118). Estos índices son calculados como el número de presuntos delincuentes (y civiles) muertos en enfrentamientos sobre el número de presuntos delincuentes (y civiles) heridos en enfrentamientos. A pesar de que estas dos bases no son totalmente comparables (la base de la Sedena cubre un periodo de tiempo más largo, pero solo reporta información para la Sedena y no para otras fuerzas públicas), los datos muestran cómo la letalidad utilizada por el gobierno en tareas de seguridad pública aumentó considerablemente, principalmente en 2012 para después presentar una disminución durante los primeros años del sexenio de Enrique Peña Nieto. En términos espaciales, los mapas sugieren que los índices de letalidad son más altos para las fuerzas federales que para las fuerzas locales, principalmente en municipios ubicados en Guerrero y en estados fronterizos como Sonora, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas.

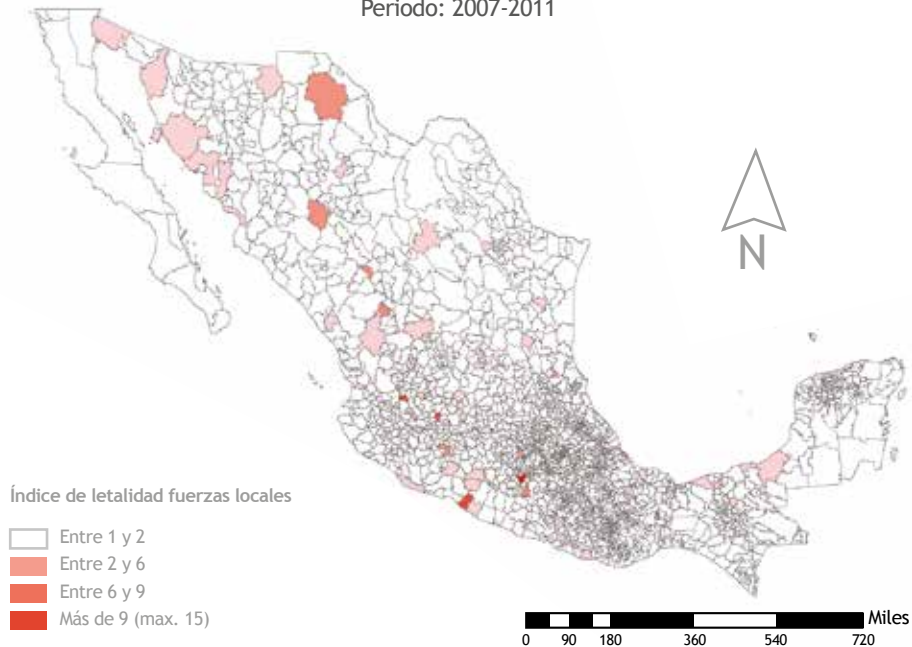
38 Es importante enfatizar que los índices de letalidad han estado sujetos a un vigoroso debate académico. Sobre sus posibles limitaciones, véase García-Ponce y Lajous (2017) y Morales y Muñoz (2017).



Figura 4.16. Índice de letalidad de las fuerzas locales

Panel A. Índice de letalidad fuerzas locales, 2007-2011

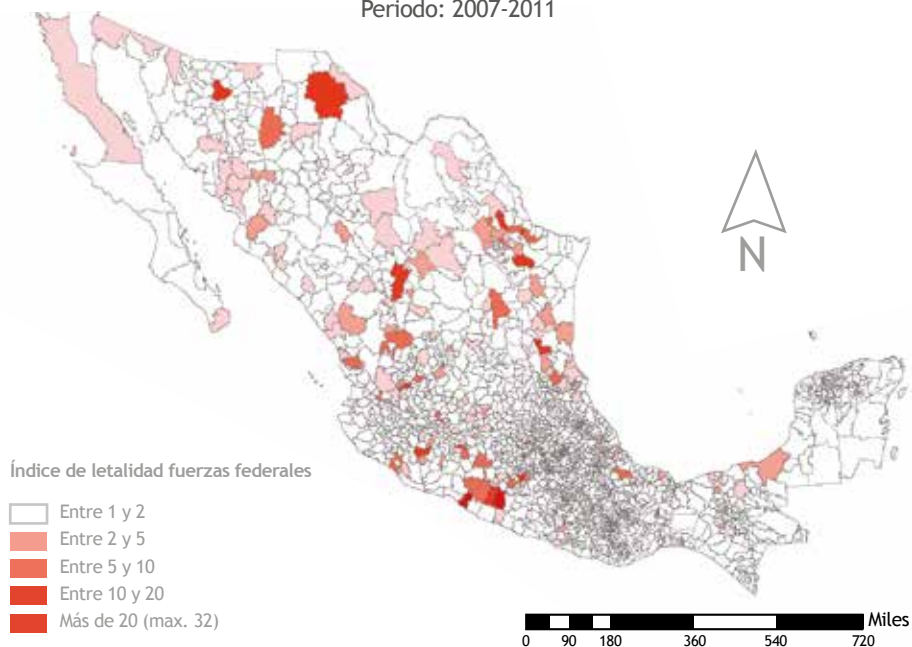
Índice de letalidad de enfrentamientos con participación de fuerzas locales
Periodo: 2007-2011



Fuente: Base CIDE-PPD

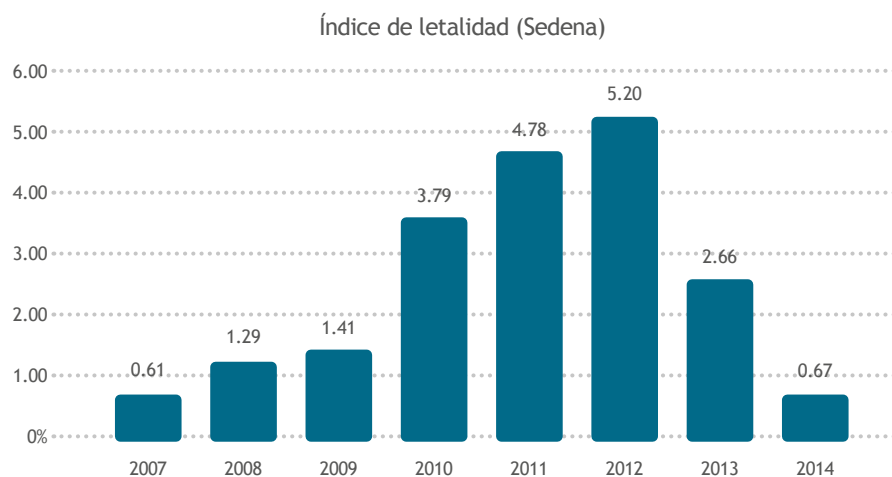
Panel B. Índice de letalidad fuerzas federales, 2007-2011

Índice de letalidad de enfrentamientos con participación de fuerzas federales
Periodo: 2007-2011



Fuente: Base CIDE-PPD

Figura 4.17. Índice de letalidad de la Secretaría de la Defensa Nacional, 2007-2014



Fuente: Sedena. Solicitud de información con número de folio 0000700005118

Por otra parte, así como cada caso de JT debe tener en cuenta las dinámicas propias de su contexto sociopolítico, en México es necesario tener claridad sobre las características propias del fenómeno de la corrupción y de la colusión de agentes estatales con la delincuencia organizada. Una cuestión central en este sentido es hasta qué punto los agentes estatales, en particular aquellos en los niveles más bajos de las jerarquías organizacionales, han tenido una oportunidad razonable de sustraerse de los ofrecimientos de agentes no estatales que cuentan con el apoyo de aparatos organizados de violencia. Quienes han debido enfrentar un dilema entre “plata o plomo” en zonas remotas del territorio nacional (conociendo que declinar un ofrecimiento ilegal podría tener consecuencias fatales) son, en efecto, simultáneamente victimarios y víctimas. Son victimarios al ser responsables por faltas a su función pública, pero también son víctimas en tanto que ellos mismos han estado desprovistos de la protección de la autoridad, lo cual constituye una condición necesaria, aunque normalmente implícita, para el buen desempeño de sus funciones.

4.11. Zonas de intervención prioritarias

La revisión anterior de las diversas fuentes de datos nos ha permitido empezar a reconocer algunos estados y municipios donde reiteradamente se presentan distintos fenómenos de violencia o se concentran distintos grupos de víctimas u organizaciones armadas no estatales. Con el fin de establecer con mayor claridad las zonas de intervención prioritaria, dada la incidencia y presencia de las diferentes manifestaciones

de violencia, presentamos una serie de índices que hemos construido con el fin de identificar “zonas de intervención prioritaria” debido a la presencia y reiteración de patrones de víctimas y victimarios. Se trata de una primera aproximación que deberá ser complementada con otros datos y elementos, que permitan contar con un diagnóstico más preciso.

Los índices se han construido a partir de las bases de datos previamente presentadas. Se trata de cuatro índices: (i) índice de grupos de víctimas vulnerables, (ii) índice de incidencia delictiva, (iii) índice de violencia relacionada con la presencia de grupos armados no estatales e (iv) índice de violencia según actuación de actores estatales.

4.11.1. ÍNDICE DE AGRESIONES CONTRA GRUPOS DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

El índice de agresiones contra grupos de personas en situación de vulnerabilidad incorpora tres de los cuatro grupos examinados anteriormente: defensores de derechos humanos, periodistas y funcionarios públicos. Desafortunadamente, no es posible incorporar los datos sobre civiles muertos debido a la limitación de datos disponibles para todos los años de estudio. Además, como sucede en muchos otros casos, no todas las bases de los tres grupos de análisis coinciden en sus años de cobertura. Por consiguiente, se hace un índice para el periodo 2009-2016, en el que las tres bases de datos sobre defensores de derechos humanos, periodistas y funcionarios públicos sí coinciden.³⁹

La Tabla 4.2 muestra los 10 municipios con la mayor incidencia de agresiones contra los grupos de civiles, activistas, periodistas y alcaldes. Ciudad Juárez encabeza la lista, de manera consistente con lo observado en mapas mostrados en el Anexo A, donde reiteradamente sobresale como un foco rojo de atención. Igualmente, como lo muestran dichos mapas, los municipios de Guerrero tienen violencia persistente, sobresaliendo, en este caso particular, los municipios de Chilpancingo e Iguala. La capital de Oaxaca resalta en este índice, principalmente por una mayor incidencia de ataques contra activistas y periodistas en el estado. Este es el mismo caso de las ciudades de Puebla y Xalapa, que en el periodo más reciente han mostrado una mayor concentración de agresiones contra periodistas. Sin embargo, este índice también dirige la atención hacia los municipios que han experimentado aumentos sustantivos de violencia en los últimos años en los estados de Morelos, Tamaulipas y Coahuila.

39 El Anexo B detalla la metodología para la construcción de éste y otros índices que aquí se presentan.



Tabla 4.2 Municipios con los puntajes más altos en el índice de violencia contra grupos en situación de vulnerabilidad

Posición	Municipio (puntuación en el índice, máx. 9)
1	Ciudad Juárez, Chihuahua (6)
2	Oaxaca, Oaxaca (6)
3	Cuernavaca, Morelos (5)
4	Chilpancingo, Guerrero (4)
5	Xalapa, Veracruz (4)
6	Puebla, Puebla (4)
7	Iguala, Guerrero (4)
8	Nuevo Laredo, Tamaulipas (4)
9	Saltillo, Coahuila (4)
10	Torreón, Coahuila (4)

4.11.2. ÍNDICE DE INCIDENCIA DELICTIVA

4.11.2.1. Municipios (fuero local)

Con el fin de analizar la incidencia delictiva a nivel municipal, utilizamos los datos del SESNSP disponibles con dicha desagregación para el periodo 2011-2017.

La Tabla 4.3. muestra los diez municipios con mayor incidencia de delitos del fuero común. En este caso, al utilizar una serie de delitos más variados y que no se constriñen a la actividad de la delincuencia organizada, se encuentra un listado más amplio de municipios en estados distintos a los reiterados en otras dimensiones sobre violencia relacionada con el crimen organizado tales como los municipios en los estados de Guanajuato, Puebla y Tlaxcala, donde distintos fenómenos de delincuencia se han multiplicado en los últimos años. Sobresale, sin embargo, el caso del municipio de Guadalupe en el estado Chihuahua que igualmente resalta en distintos mapas del Anexo A. Se reitera, además, la persistencia de diversas formas de actividad criminal en los municipios del estado de Coahuila, junto con Michoacán y Guerrero, que consistentemente han sobresalido como focos urgentes de atención a lo largo del análisis aquí presentado.

Tabla 4.3. Municipios con los puntajes más altos en el índice de delitos del fuero común

Posición	2011-2017 (puntuación en el índice, máx. 45)
1	Hidalgo, Coahuila (45)
2	Juárez, Coahuila (45)
3	Guadalupe, Chihuahua (45)
4	Hidalgo, Durango (45)
5	Santa Catarina, Guanajuato (45)
6	Benito Juárez, Guerrero (45)
7	Juárez, Michoacán (45)
8	San Juan del Río, Oaxaca (45)
9	Guadalupe, Puebla (45)
10	Benito Juárez, Tlaxcala (45)

4.11.2.2. Estados (fuero federal)

Para los delitos del fuero federal seguimos la misma lógica planteada en los delitos del fuero común: agrupamos los datos en 6 categorías de magnitud de violencia, tomando en cuenta los mínimos, máximos y la distribución de cada indicador individual. La información se resume en magnitudes de violencia nula, muy baja, baja, media, alta, muy alta. Para este índice se incluyeron tres grandes categorías de delitos reportados por el SESNSP: 1) delitos contra la salud, 2) delitos por delincuencia organizada y 3) delitos por posesión de armas de fuego. Así, la calificación máxima que puede obtener un estado es de 15 puntos (3 delitos x 5 valor máximo).

dencia de delitos del fuero federal para el periodo disponible de 2013 a 2017. En este caso reiteramos las tendencias observadas en secciones anteriores, con los estados de Guerrero y Tamaulipas ocupando los primeros lugares en incidencia de delitos del fuero federal. Les sigue el estado de Colima, lugar que ha sobresalido en los últimos años entre los más violentos (Ahmed 2017).

Como en los otros casos, la Tabla 4.4 enlista los diez estados con mayor inci-

Tabla 4.4. Estados con los puntajes más altos en el índice de delitos del fuero federal

Posición	2013-2017 (puntuación en el índice, máx. 15)
1	Guerrero (13)
2	Tamaulipas (12)
3	Colima (12)
4	Chihuahua (11)
5	Michoacán (11)
6	Quintana Roo (11)
7	Sonora (11)
8	Sinaloa (11)
9	Baja California (11)
10	Jalisco (11)

4.11.3. ÍNDICE DE VIOLENCIA MEDIDO POR LA ACTUACIÓN DE ACTORES ESTATALES

Para calcular las zonas de intervención prioritaria según la actuación de actores estatales, se utilizó información sobre los índices de letalidad descritos en la sección anterior y las quejas por autoridad presentadas a la CNDH por presuntos actos de detención arbitraria, tortura, trato cruel, inhumano y degradante, desaparición forzada, privación de la vida y ejecución (arbitraria, sumaria o extrajudicial), en el periodo 2006-2018. En la Tabla 4.5. se incluyeron los diez municipios en los cuales la Sedena, el agregado de fuerzas federales y el agregado de fuerzas locales presentaron un mayor grado de letalidad, medido como el número de presuntos delincuentes (y civiles) muertos en enfrentamientos con participación de la fuerza pública sobre el número de presuntos delincuentes (y civiles) heridos en enfrentamientos con participación de la fuerza pública.

Con respecto a la participación de fuerzas federales (utilizando información de la Base CIDE-PPD), cuatro de los municipios que mayor índice de letalidad presentaron están ubicados en Guerrero. Otros estados con municipios con alto índice de letalidad son Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Zacatecas, Jalisco y Michoacán. Cuando esta información es comparada con la información obtenida por la Sedena sobre sus enfrentamientos, la mayoría de los municipios con mayor índice de letalidad están ubicados en Nuevo León

(tres de los diez con índices de letalidad más altos); mientras que los otros se encuentran en Tamaulipas, Coahuila, Michoacán, Zacatecas, Durango y San Luis Potosí. A pesar de que la Base CIDE-PPD reporta un periodo distinto a la base de enfrentamientos reportada por la Sedena, cabe destacar que los índices reportados en la Base CIDE-PPD (con respecto a los enfrentamientos con participación de fuerzas federales) son mayores que los reportados por la Sedena. Por ejemplo, mientras que el mayor índice reportado por la Sedena es de 19.16 civiles muertos por un herido en Ciudad Victoria, el índice más alto reportado por la Base CIDE-PPD es de 32 muertos por un herido en San Miguel Totolapan, Guerrero.

Analizando los municipios que presentaron un mayor índice de letalidad de fuerzas locales, la distribución espacial es diferente, encontrándose dos de estos municipios en Guerrero, dos en Jalisco, dos en Chihuahua y el resto en Hidalgo, Veracruz, Durango y la Ciudad de México. Finalmente, es interesante observar la diferencia en las dimensiones de estos índices cuando se comparan las fuerzas federales, la Sedena y las fuerzas locales. Mientras que el mayor índice de letalidad de las fuerzas locales es 15 muertos por un herido en Taxco de Alarcón Guerrero, esta cifra es de 19 muertos por un herido para la Sedena (en Ciudad Victoria, Tamaulipas) y de 32 muertos por un herido para el agregado de fuerzas federales (en San Miguel Totolapan, Guerrero).

Tabla 4.5. Municipios con los puntajes más altos en los índices de letalidad en enfrentamientos con participación de fuerzas públicas

Índice de letalidad de la Sedena (2007-2014)	Índice de letalidad Base CIDE PPD (2007-2011) Fuerzas federales	Índice de letalidad Base CIDE-PPD (2007-2011) Fuerzas locales
Ciudad Victoria, Tamaulipas (19.16)	San Miguel Totolapan, Guerrero (32)	Taxco de Alarcón, Guerrero (15)
Saltillo, Coahuila (16.33)	Zihuatanejo de Azueta, Guerrero (22)	Zihuatanejo de Azueta, Guerrero (9)
San Dimas, Durango (14)	Arizpe, Sonora (18)	Mineral de la Reforma, Hidalgo (9)
Apodaca, Nuevo León (11)	Ahumada, Chihuahua (17)	Ayotlán, Jalisco (9)
Apatzingán, Michoacán (8)	Sabinas Hidalgo, Nuevo León (17)	San Cristóbal de la Barranca, Jalisco (8)
Concepción del Oro, Zacatecas (8)	Teúl de González Ortega, Zacatecas (17)	Ahumada, Chihuahua (6)
Santa Catarina, Nuevo León (7)	Ajuchitlán del Progreso, Guerrero (15)	El Higo, Veracruz (6)
San Luis Potosí, San Luis Potosí (7)	Taxco de Alarcón, Guerrero (15)	Coneto de Comonfort, Durango (5)
Guadalupe, Nuevo León (6.6)	Jilotlán de los Dolores, Jalisco (15)	Balleza, Chihuahua (4)
Santiago Papasquiaro, Durango (6)	Pátzcuaro, Michoacán de Ocampo (14)	Gustavo A. Madero, Distrito Federal (4)

Por otra parte, la actuación de actores estatales, en cuanto a violaciones de derechos humanos, puede ser analizada a través del número de quejas recibidas por la CNDH respecto a presuntos actos de detención arbitraria, tortura, trato cruel, inhumano y degradante, desaparición forzada, privación de la vida y ejecución (arbitraria, sumaria o extrajudicial), desagregadas según el municipio en el que se refirió tuvieron lugar dichos actos. Es necesario analizar esta información con cautela ya que el número de quejas no necesariamente implica que se hayan acreditado violaciones a derechos humanos, ni emitido recomendaciones por la CNDH, además de que las quejas se refieren primordialmente -como ya se explicó- a actos u omisiones de autoridades federales, en virtud de la delimitación competencial de dicho organismo. No obstante, puede ser un indicador de interés dado que el número de violaciones de derechos humanos puede estar correlacionado con el número de quejas presentadas. La Tabla 4.6 muestra los diez municipios en los que tuvieron lugar el mayor número de presuntos actos de detención arbitraria, tortura, trato cruel, inhumano y degradante, desaparición forzada, privación de la libertad y ejecución denunciados en las quejas presentadas ante la CNDH en el periodo 2006-2018.

Tabla 4.6. Municipios en los que tuvieron lugar el mayor número de presuntos actos de detención arbitraria, tortura, trato cruel, inhumano y degradante, desaparición forzada, privación de la libertad y ejecución denunciados en las quejas presentadas ante la CNDH (2006-2018)

Posición	Municipios con mayor número de quejas	Número de quejas
1	Juárez, Chihuahua	833
2	Acapulco de Juárez, Guerrero	780
3	Tijuana, Baja California	728
4	Reynosa, Tamaulipas	563
5	San Luis Potosí, San Luis Potosí	540
6	Centro, Tabasco	446
7	Coatzacoalcos, Veracruz	415
8	Torreón, Coahuila	394
9	Nuevo Laredo, Tamaulipas	376
10	Matamoros, Tamaulipas	371

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la CNDH.

Analizando las quejas presentadas a la CNDH por municipio, se observa una correlación entre la participación de fuerzas federales en enfrentamientos (y su índice de letalidad) y el número de quejas presentadas ante la CNDH. Por ejemplo, municipios en Tamaulipas (Reynosa, Nuevo Laredo y Matamoros) en donde hubo una alta presencia militar en la lucha contra el crimen organizado se encuentran dentro de los diez municipios con mayor número de quejas presentadas. San Luis Potosí presenta tanto un alto índice de letalidad (7 muertos por un herido) y un número significativo de quejas (540). Otros estados con municipios con alto número de quejas son Chihuahua, Guerrero, Baja California, Tabasco, Veracruz y Coahuila, estados que también experimentaron un alto nivel de violencia relacionada con la lucha contra el crimen organizado.

En suma, analizando el actuar de los actores estatales, tanto en su índice de letalidad en enfrentamientos contra el crimen organizado, como en el número de quejas presentadas a la CNDH se puede recomendar siete estados que deberían ser considerados como zonas prioritarias: Guerrero, Tamaulipas, Michoacán, Nuevo León, Chihuahua, Baja California y Veracruz.

4.11.4. ÍNDICE DE VIOLENCIA MEDIDO POR PRESENCIA DE GRUPOS CRIMINALES NO ESTATALES

Finalmente, se calculó un índice de violencia teniendo en cuenta la presencia de actores no estatales en municipios específicos. Como actores no estatales se consideraron grupos del crimen organizado (utilizando la Base de Datos CIDE-PPD) de 2008 a 2011 y presencia de autodefensas en 2013 (utilizando información de Phillips, 2017). La Tabla 4.7 muestra los diez municipios que tuvieron presencia de un mayor número de grupos criminales (de 2008 a 2010). La última columna de la Tabla indica cuáles de los municipios con mayor presencia en 2011, también tuvieron presencia de autodefensas en 2013.

Tal como se discutió en secciones anteriores, el número de grupos de crimen organizado ha ido en aumento a lo largo de los años. Mientras que el municipio con mayor número de grupos en 2008 (Arizpe, Sonora) reportó tener 11 grupos, el municipio con un mayor número de grupos en 2011 (Acapulco de Juárez, Guerrero) reportó un total de 27 grupos. Sólo dos de los municipios con mayor número de grupos en 2011 reportó presencia de autodefensas en 2013: Juárez, Chihuahua (11 grupos) y Chihuahua, Chihuahua (11 grupos).

Agregando la información a nivel estatal para identificar potenciales zonas prioritarias, se observa alta presencia criminal principalmente en Guerrero y Chihuahua, seguidos por Jalisco, Sinaloa, Coahuila, estado de México y Nayarit.

Tabla 4.7. Presencia de grupos criminales por año (2008-2011) y presencia de autodefensas en 2013

Grupos 2008	Grupos 2009	Grupos 2010	Grupos 2011	Autodefensas 2013*
Arizpe, Sonora (11 grupos)	Juárez, Chihuahua (8 grupos)	Acapulco de Juárez, Guerrero (13 grupos)	Acapulco de Juárez, Guerrero (27 grupos)	No
Tijuana, Baja California (9 grupos)	Mazatlán, Sinaloa (7 grupos)	Culiacán, Sinaloa (13 grupos)	Juárez, Chihuahua (11 grupos)	Sí
Juárez, Chihuahua (7 grupos)	Navolato, Sinaloa (7 grupos)	Juárez, Chihuahua (12 grupos)	Chihuahua, Chihuahua (8 grupos)	Sí
Durango, Durango (7 grupos)	Nogales, Sonora (7 grupos)	Ahome, Sinaloa (11 grupos)	Guadalajara, Jalisco (7 grupos)	No
Chihuahua, Chihuahua (6 grupos)	Durango, Durango (6 grupos)	Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco (9 grupos)	Zapopan, Jalisco (7 grupos)	No
Sonora, Nogales (5 grupos)	Taxco de Alarcón, Guerrero (6 grupos)	Cuernavaca, Morelos (9 grupos)	Mazatlán, Sinaloa (7 grupos)	No
Playas de Rosarito, Baja California (4 grupos)	Tijuana, Baja California (5 grupos)	Mazatlán, Sinaloa (9 grupos)	Torreón, Coahuila de Zaragoza (6 grupos)	No
Petatlán, Guerrero (4 grupos)	Torreón, Coahuila de Zaragoza (5 grupos)	Tepic, Nayarit (8 grupos)	Hidalgo del Parral, Chihuahua (6 grupos)	No
Naucalpan de Juárez, México (4 grupos)	Chihuahua, Chihuahua (5 grupos)	Nogales, Sonora (8 grupos)	Ecatepec de Morelos, México (6 grupos)	No
Torreón, Coahuila (3 grupos)	San Miguel de Allende, Guanajuato (5 grupos)	Chihuahua, Chihuahua (7 grupos)	Tepic, Nayarit (6 grupos)	No

*El indicador de autodefensas corresponde a los municipios con mayor presencia de grupos criminales en 2011.

4.12. Recapitulación: las diferentes violencias

A lo largo de esta sección se ha ilustrado la transformación del carácter de la violencia en México realizando análisis geográficos y temporales de diferentes expresiones de dicha violencia. Por un lado, hay estructuras sociales y económicas que han abierto espacios a este fenómeno. Por el otro, es importante reconocer que el crecimiento de la violencia ha estado enmarcado en una política con un enfoque militarizado y con un uso expansivo de la política criminal.

En este proceso, no solo han aumentado los índices de violencia, sino que también la naturaleza de esta ha cambiado radicalmente. Los grupos criminales se han multiplicado. La actividad criminal se ha diversificado. Algunos sectores de la sociedad se han levantado en armas en diferentes regiones del país. Y la violencia se ha focalizado de manera más clara en contra de grupos específicos tales como jóvenes, periodistas y activistas, entre otros. En este contexto, el Estado ha jugado un papel más prominente en la evolución de la violencia, ya sea como perpetrador de la misma o mediante omisiones y ausencias en territorios específicos.

Tomando en consideración este panorama y con base en los datos disponibles, se desarrollaron distintas métricas para evaluar la transformación de la violencia.

Si bien los datos disponibles son escasos y presentan limitaciones importantes, lo cierto es que sí permiten tener una primera aproximación de la evolución de la violencia.

La evidencia señala claramente regiones del país que requieren atención prioritaria, particularmente en el norte y sur del país, debido a la reiteración de las manifestaciones de la violencia en sus distintas dimensiones, principalmente la relacionada con el crimen organizado. Sin embargo, los índices de incidencia delictiva en el fuero común también revelan focos de alerta distintos en las regiones centro y bajío del país, debido al aumento de delitos comunes. Estas diferentes manifestaciones de la violencia resaltan la importancia de tener una visión más completa de “las diferentes violencias” que prevalecen en el país, las cuales requieren de acciones estatales diferenciadas y alertan sobre la dimensión de prevención que es urgente atender antes de que estos delitos evolucionen y se empalmen con otras dinámicas de criminalidad.



V. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Como se ha explicado a lo largo de este documento, los diversos instrumentos de JT no pueden entenderse como piezas independientes que, por sí mismas, lograrían alcanzar algunos de sus propósitos. Lo que se requiere es una intervención que busque resolver un problema identificado y definido, que tenga objetivos específicos y realistas, y que puedan ser alcanzados mediante el uso articulado de diferentes instrumentos. Es decir, se trata de conceptualizar la JT como una política pública.

Esta conceptualización debe recuperar los hallazgos de la revisión de la experiencia internacional, principalmente los siguientes: (i) la vinculación con el contexto específico para responder a las características del problema concreto que justifica la aplicación de JT, lo cual requiere una buena definición del problema en el caso mexicano, (ii) la integralidad en el uso de los instrumentos de JT, (iii) la articulación con los mecanismos ordinarios (administrativos y judiciales), (iv) una delimitación temporal y (v) una diferenciación regional.

5.1. La justicia transicional como política pública

Una política pública es un conjunto de decisiones y acciones, desde la autoridad estatal, para resolver problemas públicos mediante instrumentos específicos definidos en una teoría causal (Cejudo y Merino 2009). Las políticas públicas son, por definición, contextuales (es decir, se dirigen a atributos específicos de un entorno delimitado), orientadas a problemas concretos (no son soluciones genéricas, ni mejores prácticas) y multidisciplinarias (aprovechan los conocimientos y herramientas de diversas disciplinas y utilizan métodos múltiples) (Lasswell 1953; Aguilar 2011; Merino 2012). Son decisiones técnicas, pero también éticas y políticas, al mismo tiempo (Cejudo y Michel 2016).

Cada uno de los elementos de esta definición tiene implicaciones sobre la forma de comprender la JT como una política pública. En primer lugar, como toda política pública, es indispensable tener una definición precisa del problema a resolver. Esto significa (i) encontrar una

situación modificable mediante la política pública, (ii) especificar el alcance de esa situación (geográfico, temporal, etc.) e (iii) identificar a las personas que padecen el problema que se quiere resolver.

5.1.1. EL PROBLEMA

México vive desde hace varios años un fenómeno de violencia a gran escala que ha implicado un desconocimiento *de iure* o *de facto* de los derechos de las personas y, en específico, de las víctimas directas o indirectas de la violencia estatal o no estatal. Este desconocimiento y sus consecuencias no han podido ser atendidas desde las instituciones y mecanismos ordinarios de justicia. En particular, se trata de un problema de (i) impunidad por hechos no esclarecidos y víctimas que no han sido identificadas, (ii) violaciones a derechos humanos y delitos que no han sido sancionados, (iii) víctimas que no han sido atendidas y reparadas e (iv) instituciones que carecen de capacidades para garantizar que los hechos no se repitan.

Para una política en materia de JT, el problema puede definirse como las consecuencias de la violencia a gran escala que ha vivido el país. Se trata de un problema complejo cuya atención no depende de un solo actor o de una sola intervención. Es, además, un problema que tiene causas directas y estructurales. Las causas directas son la delincuencia organizada, la inseguridad, la impunidad y el despliegue de una política punitiva expansiva para cierto tipo de delitos, principalmente vinculados con el uso y la comercialización de drogas. Las causas estructurales (sin pretender ser exhaustivos) pueden identificarse como: la pobreza y la desigualdad, la corrupción, la política de drogas, la debilidad estructural de las instituciones responsables de la seguridad pública y de la procuración de justicia, y un sistema penitenciario ineficiente y con graves deficiencias.

Como parte de la definición del problema conviene subrayar que, no obstante las peculiaridades de la violencia criminal del caso mexicano, existen conexiones o similitudes con contextos de conflicto civil o represión autoritaria. Para efectos de este documento, se considera importante destacar las siguientes características del escenario mexicano:

- El uso de la violencia a gran escala por actores organizados estatales y no estatales.
- La pérdida aguda de confianza en las instituciones estatales ordinarias entre segmentos amplios de la población, al grado que su operación resulta insuficiente para alcanzar objetivos sociales compartidos de paz y justicia.
- La responsabilidad, por comisión u omisión, de integrantes de instituciones estatales en la perpetración de violaciones graves a los derechos humanos.
- La existencia de organizaciones especializadas en el uso de la violencia que actúan fuera del marco legal e implementan métodos coactivos de reclutamiento y control interno.
- La competencia violenta entre organizaciones armadas por el control de territorio y núcleos de población.
- El surgimiento de un equilibrio violento en el que grupos sociales significativos, así como funcionarios estatales, enfrentan incentivos altos a la participación en conductas ilegales o violentas, mientras que el apego a la legalidad estatal o la no colaboración con actores violentos pueden acarrear altos costos personales.
- La exposición de colectividades humanas a condiciones de inseguridad y alta vulnerabilidad, ante la existencia de organizaciones ilegales especializadas en el uso de la violencia e instituciones públicas débiles, omisas, o cómplices.
- La ocurrencia de ciclos de enfrentamiento y venganza entre actores armados que generan agravios mutuos y multiplican la violencia.
- El desplazamiento de grupos de población a consecuencia de la violencia y presencia de organizaciones armadas.
- El surgimiento de mecanismos de autoprotección y justicia por propia mano que debilitan el monopolio de las instituciones públicas sobre los medios de violencia, la tributación y la impartición de justicia.
- La necesidad de un acuerdo social y político amplio, colectivo, para identificar y detener patrones de uso de la violencia dentro de una sociedad.

5.1.2. LOS OBJETIVOS

La definición del problema permite, además, hacer explícitos los objetivos de la política. La política de JT tendría como objetivos (i) esclarecer los hechos que causaron la violencia e identificar a los responsables, (ii) reducir la impunidad, (iii) reparar a las víctimas por el daño sufrido y reconstruir el tejido social, así como (iv) impedir la repetición de los eventos. Estos objetivos se corresponden con los pilares de la JT

identificados en apartados anteriores y con los alcances de experiencias en otros países.

Importa subrayar que los objetivos de la política transicional son acotados y no pretenden resolver los problemas “estructurales”. Resolverlos supone cursos de acción que tienen su propia lógica y atienden otros problemas públicos más amplios.

Sin embargo, una política de JT en un entorno en el que los problemas estructurales no tengan vías de solución resultará poco útil, incluso contraproducente.

5.1.3. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

Este problema, para poder ser atendido, requiere ser delimitado en términos temporales y territoriales, así como por las víctimas y los actos de autoridad que comprende.

Como se ha apuntado anteriormente, respecto a la delimitación temporal -sin intentar proponer una narrativa definitiva sobre un tema tan complejo y debatible- es posible ubicar al año 2006 como punto de partida del problema en su escala actual, pues es precisamente el año en el que convergen dos procesos paralelos: (i) la adopción de una estrategia estatal de combate a la delincuencia organizada, y en particular el narcotráfico, que ha supuesto recurrir a las fuerzas armadas para apoyar, complementar o incluso suplir a las policías en tareas de seguridad

pública; y (ii) un aumento sostenido en el número de muertes violentas que, a lo largo del periodo 2006-2017, representaron un incremento significativo de la tasa de homicidios.

La delimitación territorial no supone fijar un espacio único, sino adoptar una perspectiva regional diferenciada, misma que se sustenta en la importancia de considerar el impacto en la violencia de factores como: (i) la presencia o ausencia de actores estatales en ciertas zonas o localidades; (ii) la multiplicación o proliferación de grupos armados con una estructura más o menos estable, que pueden responder a distintas motivaciones o fines, incluidos criminales; (iii) la coexistencia de patrones de violencia con otros factores de vulnerabilidad de ciertos grupos sociales, tales como los procesos migratorios, las condiciones de pobreza en zonas rurales o de marginalización en núcleos urbanos; así como (iv) la identificación de las víctimas individuales con grupos históricamente desaventajados en regiones específicas. Aún más, el análisis regional también puede vincularse con la dinámica propia de la operación de mercados ilegales, zonas de cultivo y producción de drogas ilícitas o rutas de tráfico, así como otros fenómenos criminales (secuestro, extorsión o tráficos de personas y armas).

Finalmente, es indispensable reconocer que el problema afecta a tipos de víctimas específicos. Es preciso entonces establecer criterios de diferenciación, que

permitan definir las tipologías de víctimas y victimarios que constituirán el campo de acción de la política pública. Algunos elementos para identificar los diferentes tipos de víctima de la violencia a gran escala están desarrollados en apartados previos y en el Anexo E de este documento.

Delimitar el problema supone también hacer explícito aquello que no será modificado por la política pública de JT, pues se trata de condiciones que rebasan su alcance. Esto no quiere decir que no se dé importancia a los factores estructurales. Es indudable que el problema identificado ha sido detonado, amplificado y reforzado por los graves desafíos que el país enfrenta en materia de pobreza y desigualdad, de debilidad del estado de derecho y de corrupción, así como por decisiones asociadas a la política criminal en general y, en particular, a la política en materia de drogas. En suma, puede decirse que los factores estructurales son determinantes del problema a resolver, pero no son los problemas directamente atendidos por la política de JT.

Estos son factores que explican el problema, pero que también condicionarán la efectividad de la política de JT: es decir, el propio logro de los objetivos en materia de JT estará sujeto a que haya intervenciones complementarias exitosas, dirigidas a estos desafíos estructurales. Las condiciones que han propiciado el problema no desaparecerán si la corrupción, la desigualdad y la inseguridad persisten.

Así, como parte de las recomendaciones asociadas -aunque no como parte integral- de una política de justicia social, se propone fortalecer las políticas de desarrollo social, de drogas, criminal y de combate a la corrupción:

- Garantizar efectivamente los derechos requiere una renovación de la política social. Los datos sobre pobreza, movilidad social y desigualdad sugieren una incapacidad de esta política para garantizar condiciones de equidad para todas las personas. Sus destinatarios enfrentan barreras burocráticas, programas fragmentados e insuficientes, e intervenciones que no transforman las condiciones de pobreza. Es indispensable una política social pensada para resolver problemas concretos, centrada en las personas, orientada a garantizar derechos y con la capacidad administrativa, los sistemas de información y los recursos presupuestarios necesarios para su desempeño eficaz.
- México carece de una política criminal nacional con objetivos, responsables y metas claras. Para ello se requiere elaborar programas que contribuyan a la prevención social de la violencia y del delito; identificar las prioridades en la persecución de los delitos; e implementar programas de tratamiento y reinserción de la población en reclusión. Todo ello debe enmarcarse en la lógica del sistema penal acusatorio, así como en una profunda reforma de las instituciones capaces

de operarlo (policías, fiscalías, tribunales y prisiones).

- México ha entendido el fenómeno de las drogas desde una perspectiva de seguridad, sin realmente enfocarse en el diseño y la implementación de una política de drogas coherente. Esta perspectiva de seguridad ha vinculado todas las actividades relacionadas con las drogas (producción, tráfico y consumo) con la evolución del crimen organizado y sus consecuencias en términos de incremento de violencia y violaciones de derechos humanos. Como consecuencia, la política punitiva ha sido aplicada por igual a productores, pequeños traficantes, comerciantes, narcotraficantes y consumidores. Además, no se ha realizado un análisis de los daños y las consecuencias que esta política genera en diferentes sectores de la población, ni una exploración de las causas que llevan a estas poblaciones a involucrarse en el mercado ilícito de las drogas. Las prácticas de persecución en materia de delitos, particularmente aquellos contra la salud, ha producido costos desproporcionados para la población e incentivado las violaciones de derechos humanos.
- La corrupción ha erosionado la efectividad de las fuerzas de seguridad, en las instituciones encargadas de

impartir justicia y, en general, en la interacción de los ciudadanos con sus gobiernos. Una política anticorrupción no puede limitarse a la sanción de funcionarios en lo individual, sino que requiere capacidad para investigar, detectar y sancionar redes de corrupción, para prevenir las oportunidades de prácticas corruptas y para fomentar una cultura de integridad en el servicio público que devuelva la confianza de las personas en sus instituciones y dé legitimidad a la autoridad estatal.

- Un sistema penitenciario que funciona mal, que violenta sistemáticamente los derechos humanos de las personas reclusas y que, en los hechos, no promueve la reinserción social sino la reproducción del crimen y la violencia. Peor aún, en algunos casos concretos las cárceles están controladas por los grupos delincuenciales.⁴⁰

Un país más equitativo, con capacidad para prevenir la violencia, perseguir efectivamente el delito y lograr la reinserción social, con una renovada política de drogas y con menos corrupción, estará en mejores condiciones para impedir que el problema a resolver vuelva a presentarse.

40 La CNDH ha hecho varias recomendaciones al respecto. Véase, por mencionar solo unos ejemplos, las recomendaciones números 28/2016, 30/2017 y 33/2018.



5.1.4. INSTRUMENTOS DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL

Los instrumentos de una política pública son aquellos mecanismos mediante los cuales se espera modificar el problema público y alcanzar los objetivos. No se trata de un menú de instrumentos a escoger, sino de un conjunto articulado de ellos, factible de implementar y que permite razonablemente esperar que el problema se resuelva.

La JT suele entenderse como una caja de herramientas (*toolkit*). Lo anterior no quiere decir, sin embargo, que dichas herramientas puedan utilizarse libremente. Implementadas de manera aislada, pueden ser infructuosas y hasta contraproducentes. Por ejemplo, si los instrumentos de reparación de daño se enfocan en comunidades en contextos donde la violencia persiste, los efectos de la JT serán inexistentes o incluso podrían poner en riesgo de nuevo a las víctimas. Asimismo, por citar otro ejemplo: el uso de medidas de reparación, desvinculadas de ejercicios de revelación de la verdad, pueden interpretarse como un intento de “comprar” el silencio. El impacto de una herramienta específica dependerá del uso coordinado, compatible y complementario con otras. Por tal motivo, las iniciativas de JT no deben concebirse como unidades independientes sino como partes de una política integrada, coherente y coordinada con otras políticas generales del Estado.

Los instrumentos típicos de la JT han sido ya expuestos en secciones previas de este documento. Cada uno de ellos tiene propósitos específicos, destinatarios, mecanismos de operación, opciones de diseño, así como supuestos que deberán cumplirse para que su funcionamiento corresponda con los objetivos de la política (véase, en particular, el Anexo D).

5.1.5. INTEGRALIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La política de JT debe entenderse como un proceso de acciones y decisiones, no como un momento de un anuncio político o un acuerdo legislativo. Desde esta perspectiva, una ley (por ejemplo, una de amnistía) o una institución (una comisión de la verdad) son sólo instrumentos de una teoría causal más amplia. Pasar una ley o instituir una comisión serían apenas los primeros pasos en la implementación de una política de JT.

En el siguiente apartado de este documento se desarrollarán estos instrumentos en el contexto específico del sistema jurídico mexicano, no como un listado de acciones inconexas, sino como los componentes posibles para construir una intervención integral que busque, como se ha dicho ya, reconstruir los hechos, generar acciones de justicia, resarcir a las víctimas por el daño sufrido y evitar la repetición de los eventos que ocasionaron ese daño, con miras a la consolidación de una democracia constitucional de derecho.

Conviene finalmente subrayar que este documento no contiene una propuesta de política pública completa, sino un conjunto de pautas para construirla. No pretendemos establecer un catálogo de medidas exhaustivas o únicas. Conforme a los principios de la JT, el diseño de las herramientas debe ser el resultado de un proceso deliberativo e incluyente que tome en consideración los diferentes puntos de vista de los actores involucrados, en particular de las víctimas. La intención es contribuir a una deliberación pública informada y la toma de decisiones de quienes, por mandato legal, tienen la responsabilidad de diseñarla, implementarla y evaluarla.

5.2. Recomendaciones para el diseño de los instrumentos de justicia transicional

El presente apartado contiene un conjunto de recomendaciones en materia de JT para el Estado mexicano. Es decir, una vez definido el problema específico en México e identificados los objetivos de la política de JT, en esta sección se presentan los instrumentos que constituyen las vías para alcanzar los propósitos de (i) esclarecer los hechos que causaron la violencia e identificar a los responsables, (ii) reducir la impunidad, (iii) reparar a las víctimas por el daño sufrido y reconstruir el tejido social e (iv) impedir la repetición de los eventos.

En un primer apartado, se presentan los aspectos generales y transversales que deben tenerse en consideración para el diseño de una política pública integral. Después se exponen las herramientas concretas para cada uno de los cuatro pilares de la JT en el contexto del sistema jurídico mexicano.

5.2.1. ASPECTOS GENERALES Y TRANSVERSALES

Este apartado desarrolla en primer lugar el marco jurídico nacional, para después analizar las cuestiones relacionadas con la participación internacional, el género y la inclusión, las zonas de intervención prioritarias, la capacitación, la temporalidad y los responsables.

5.2.1.1. Marco constitucional

A continuación analizaremos la JT en el marco del sistema constitucional mexicano. El análisis indica que una buena parte de sus herramientas ya están consideradas en el marco jurídico nacional, otras pueden adaptarse con cambios menores, mientras que en otros casos se requieren reformas legales -incluso constitucionales- de mayor calado. Finalmente consideraremos la conveniencia de expedir una ley específica en materia de JT.

Los derechos humanos, las normas competenciales y las garantías que producen actos jurídicos positivos o negati-

vos para su tutela (SCJN 2014) serán considerados de manera amplia para generar mecanismos y procedimientos que faciliten el despliegue de una política de JT. A continuación, se exponen las bases constitucionales más relevantes:

a) El artículo 1° describe cómo se integra el bloque de constitucionalidad, las obligaciones estatales en derechos humanos y sus medios de interpretación. En ese sentido, el artículo 1° debe entenderse como un elemento normativo transversal a todo el texto constitucional.

b) El artículo 10 contiene los límites y condiciones para portar o poseer armas en México. En el ámbito de los derechos humanos no existe un derecho a portar o poseer armas, razón por lo cual, ésta norma debe entenderse como un mandato al Estado para que la posesión o la portación de armas estén reguladas en beneficio de toda la sociedad. En este orden de ideas, la obligación del Estado de regular la tenencia de armas y las obligaciones en materia de seguridad pública contenidas en el artículo 21 constitucional pueden ser el sustento de las acciones que realice el Estado para desarmar a las personas que lo estén y, en su caso, desmovilizarlas.

c) El artículo 17 establece el derecho humano a la tutela jurisdiccional y prohíbe la justicia de propia mano. La justicia será gratuita y se verificará en un plazo razonable. Otra de sus características constitucionales es que en los procesos o procedimientos se deberá privilegiar la solución de los conflictos por encima de los formalismos procedimentales. Adicionalmente, este precepto introduce el principio de solución alternativa de controversias. Ello fija una función del Estado en el sentido de utilizar todos los medios a su alcance para resolver los conflictos que se generaron con motivo de la violencia sufrida en el país.

d) El artículo 18 comprende dos grandes derechos para la JT: los derechos humanos de las personas privadas de su libertad por mandato judicial y los de la infancia en un proceso penal. El primero desarrolla el derecho de las personas a ser reinseridas en la sociedad. Para ello, dispone el empleo de la educación, la salud, el trabajo y el deporte. Bajo esta perspectiva, es necesario revisar tanto las condiciones en la que se encuentran reclusas las personas como las características y objetivos de las penas existentes. Ello con el propósito de alinear el régimen de reclusión con el derecho constitucional a la reinserción.

Asimismo, el derecho penal aplicado a menores de edad también debe seguir los principios y mandatos establecidos en el artículo 18 constitucional. Estos procesos tienen las siguientes características:

- Existen tribunales e instituciones especializadas para la impartición de justicia, así como para la investigación de los delitos y la defensa de los derechos de los menores.
- El principio del interés superior del menor debe ser tomado en cuenta en la aplicación de medidas de seguridad.
- Deben prevalecer las formas alternativas de justicia, respecto del proceso criminal adolescente.
- El sistema de justicia es acusatorio y oral.
- Los fines de las medidas son alcanzar la reinserción y reintegración, tanto social como familiar, del adolescente.
- La privación total de la libertad debe ser una sanción extraordinaria.

e) El artículo 20, apartado A, facilita que las personas se acojan a medios anticipados para terminar el proceso criminal y genera beneficios a quienes asuman su responsabilidad penal. A su vez, delimita la imposibilidad de falta de sanción y su correlativa impunidad.

f) El artículo 21 contiene los criterios de oportunidad en la persecución penal. Con ello, se podría cesar la acción penal en hechos que estén vinculados a la guerra contra la delincuencia organizada. Dicho precepto es la base para determinar cómo y qué políticas públicas de seguridad pública se incorporarán en el régimen de transición.

g) El artículo 73 permite que el Congreso de la Unión expida leyes de amnistía sobre delitos federales (Lions 2004), regule las formas del proceso penal y la ejecución de sentencias. Lo anterior es fundamental para las propuestas de amnistía y la política de transición.

De este análisis general se desprende que el orden constitucional mexicano tiene la flexibilidad suficiente para incorporar diferentes figuras relacionadas con la justicia transicional. Por esta razón se considera que el despliegue de una política de JT no requiere necesariamente de reformas constitucionales inmediatas.

Conviene recordar que en la experiencia comparada existen precedentes que han sustentado los procesos de JT en la expedición de leyes específicas. Aunque esta es una posibilidad, se considera que no es indispensable en el corto plazo, y que podría consumir tiempo valioso para la implementación de una urgente política de JT.

En las actuales circunstancias el Congreso de la Unión no tiene facultades para legislar en materia de JT con efectos generales. Esto quiere decir que los efectos de una eventual ley de justicia de transición únicamente serían aplicables para asuntos de carácter federal. A pesar de ello, se estima que el Congreso de la Unión tiene un amplio margen de maniobra para emitir legislación específica sobre JT. Las herramientas que tiene a su disposición

son el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes y la Ley General de Víctimas, entre otros ordenamientos.

5.2.1.2. Dimensión internacional

Como se expuso previamente, la experiencia comparada muestra la pertinencia de la participación de actores internacionales en el diseño, implementación, monitoreo, supervisión o financiamiento de los procesos e instrumentos de JT. Esta intervención puede generar legitimidad, estabilidad y continuidad, así como aprovechar la experiencia y el conocimiento técnico disponible. También se dijo que existen diferentes formas y grados en los que puedan participar las instancias internacionales, pero en todos los casos esta intervención debe estar orientada a complementar y fortalecer las capacidades institucionales nacionales, y no a desplazarlas o sustituirlas.

Desde el punto de vista de la cooperación internacional, la JT para México puede presentar diversas modalidades. En términos generales es posible identificar tres tipos de acciones de colaboración. La primera implica la creación de un mecanismo externo con un mandato específico cuyas acciones pueden incluir la generación de información, la asistencia técnica y la formación de cuadros para instituciones mexicanas.⁴¹ En general este tipo de mecanismo sería compatible con el orden jurídico; sin embargo existen hipótesis que requerirían adecuaciones, por ejemplo la posibilidad de que estos mecanismos presenten denuncias, como ocurre en el caso de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

Una segunda alternativa consiste en solicitar la participación de expertos internacionales en la integración de mecanismos de JT. Bajo esta modalidad expertos internacionales podrían participar como integrantes titulares de los cuerpos colegiados que dirijan una comisión de la verdad. La participación de este tipo de expertos, además de su experiencia y conocimiento técnico, puede contribuir a mantener un diálogo abierto con organismos internacionales sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

Una tercera alternativa es facilitar el camino para que las instituciones de JT cuenten con los recursos necesarios para solicitar el apoyo de expertos extranjeros para el desarrollo de acciones concretas de recopilación y análisis de información. En estos casos, la participación de expertos puede servir para fortalecer las capacidades de análisis de los organismos mexicanos y contrastar estos hallazgos con los resultados de las investigaciones realizadas por otros mecanismos del Estado mexicano.

41 Este tipo de experiencia puede tener rasgos semejantes a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) o al más reciente Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACIH). En

México contamos con la experiencia del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). Las características y alcances de cada uno de estos tres mecanismos son muy diversas, véase el Anexo C.



5.2.1.3. Género e inclusión

Como señalamos anteriormente, resulta indispensable que la política de JT tenga una perspectiva de género y una lógica de inclusión. El problema que se busca resolver tiene efectos específicos y diferenciados en función del género y de otras características individuales asociadas a la identidad indígena, la edad, el estatus socioeconómico y la condición migrante. Una respuesta efectiva requerirá incorporar de forma transversal la perspectiva de género y asegurar que las personas pueden tener una participación efectiva, de tal forma que su género, su lengua, su localización territorial, su estatus migratorio o su condición laboral sean visibilizadas. Se debe facilitar proactivamente desde el diseño de los instrumentos su capacidad de atender estas especificidades.

Un aspecto particularmente debatido es la necesidad de crear reglas o mecanismos diferenciados por género o grupo poblacional (por ejemplo comisiones o fiscalías especializadas en JT para mujeres o grupos indígenas). En general se considera que esto no es necesario si en el diseño de las herramientas se incorpora la perspectiva de género y, más ampliamente, de inclusión. Esto evita la fragmentación y permite que la JT no se constituya en un elemento que ahonde la discriminación, sino un vehículo para reducirla.

5.2.1.4. Grupos y zonas de intervención prioritarias

Del análisis se desprende que existe una clara concentración de violencia entre hombres jóvenes sin escolaridad o escolaridad baja. Ello obliga a considerar la importancia de atender las estructuras sociales y el acceso desigual a oportunidades de desarrollo. Se requiere de una política social que abra espacios de educación y empleo para este sector de la población, además de una atención puntual para las víctimas y sus familiares.

La sección 4.11 de este documento también muestra que existen zonas que reiteradamente aparecen como focos rojos de violencia de distintas formas. Si bien indicar municipios específicos resulta difícil por la naturaleza cambiante de la violencia y por la probabilidad de que la violencia se contagie a municipios vecinos (lo cual ha sido documentado en la literatura), es posible identificar estados/regiones que requieren de atención prioritaria: norte (Chihuahua, Coahuila, Nuevo León); noreste (Tamaulipas, Veracruz); y suroeste (Michoacán, Guerrero). Los diferentes índices propuestos en esa sección, a pesar de sus limitaciones, pueden ayudar a la toma de decisiones concretas sobre las zonas prioritarias de intervención.

Conviene señalar, sin embargo, que el análisis revela que la violencia en México se manifiesta en distintas dimensiones

que afectan de manera distinta a las diferentes regiones, lo cual dificulta la realización de una acción homogénea en todo el país. Por ello subrayamos la necesidad de identificar zonas precisas e intervenciones específicas que sean capaces de responder a las condiciones de violencia de cada región. No hay soluciones generales, sino herramientas que deben adaptarse a los objetivos de las intervenciones.

5.2.1.5. Capacitación

El carácter extraordinario de la JT y el reconocimiento de que los procedimientos y mecanismos usuales de la aplicación de justicia no han sido suficientes para atender el problema hacen necesario que, una vez que estén definidos los instrumentos de la JT que serán utilizados, haya una estrategia de capacitación de todos los funcionarios y responsables involucrados. La implementación de la política requiere de personal familiarizado con los propósitos, con las características de los instrumentos y con la secuencia y lógica de los procesos. Las rutinas burocráticas podrían terminar capturando la implementación de la política si no se capacita a todos los responsables en, al menos, los siguientes temas: lógica y alcance de la JT, características y funcionamiento de los instrumentos de la JT, y marco normativo aplicable. Asimismo, será necesario diseñar metodologías y protocolos para interactuar con las víctimas.

5.2.1.6. Temporalidad

La JT es un conjunto de medidas y herramientas extraordinarias que, por tanto, debe tener un horizonte de actuación preciso. No se trata de un nuevo régimen jurídico, sino de diseñar e implementar medidas que buscan resolver un problema acotado, aclarar hechos y garantizar justicia. Por ello, se recomienda establecer un periodo de dos a tres años de funcionamiento de los instrumentos de JT a partir del inicio de actividades. Al finalizar este periodo, se esperaría contar con un informe que ofreciera un esclarecimiento de los hechos que causaron la violencia e identificar a los patrones y responsables pertinentes, un proceso consolidado de investigaciones

penales que redujera la impunidad se habría establecido un mecanismo inicial de reparaciones, así como una ruta de fortalecimiento institucional que impidiera la repetición de los eventos.

Con base en los avances presentados, la evaluación que se haga del logro de objetivos permitirá hacer un corte de caja para decidir: (i) cuáles propósitos han sido alcanzados y, por tanto, si puede concluirse el funcionamiento de algún instrumento de JT; (ii) cuáles propósitos no han sido alcanzados y, en su caso, si se requiere un replanteamiento, corrección o modificación en la implementación; y (iii) cuáles instrumentos deben ser institucionalizados definitivamente o continuados por un nuevo periodo. Estas decisiones deberían dar lugar a una nueva secuencia de intervenciones que sea implementada considerando un nuevo horizonte temporal.

5.2.1.7. Responsables y mecanismos de coordinación y seguimiento

Un aspecto crucial es que se identifiquen a los responsables de la política de JT. Cada instrumento de la política, para poder ser desplegado efectivamente, necesita que actores determinados tomen decisiones o realicen las acciones previstas. Estos responsables deben tener claridad sobre el objetivo general de la política y sobre su mandato específico. Deben contar con los recursos presupuestales, así como con el conocimiento y la capacidad operativa para realizar las actividades que se le asignen. Además, será necesario establecer los mecanismos de seguimiento que permitan conocer los avances, corregir lo que llegue a ser necesario, evaluar y rendir cuentas.

Una de las enseñanzas relevantes del análisis comparado en materia JT es que su diseño debe contemplar específicamente cómo se vinculan los instrumentos de la JT con las instituciones y mecanismos ya existentes (véase supra sección 2.2.4). Es necesario reconocer que México cuenta ya con una extensa red de leyes, dependencias, organismos, comisiones e instituciones a nivel federal, estatal e incluso municipal que tiene responsabilidades específicas que intersectan con los mandatos de la JT. Entre otras, conviene destacar a la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y sus símiles estatales, la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), el INAI, la CNDH y los órganos estatales de promoción de derechos humanos, las fiscalías (federal y estatales), así como los poderes judiciales. Por ello, en el diseño de la política, deberán hacerse explícitas las responsabilidades (exclusivas, compartidas o concurrentes) para cada una de ellas en relación con las herramientas de la JT.

Pero además de los responsables individuales de cada instrumento, se requiere establecer un mecanismo de coordinación y decisión conjunto, con mandato sobre toda la política de JT. Este mecanismo debería ser capaz de tomar las decisiones de diseño de la política, asegurar la articulación de los instrumentos, monitorear sus avances, hacer las adecuaciones necesarias y, al final de los primeros tres años, rendir un informe completo que permita evaluar el progreso de la política y tomar las medidas de seguimiento necesarias.

Su mandato debería estar acotado temporalmente y ajustarse a los objetivos de la JT. Más allá de emitir recomendaciones generales, no podría incidir en la resolución de los problemas estructurales ni en

la atención de casos específicos. Se sugiere que este órgano de decisión esté compuesto por representantes de los siguientes poderes y órganos: el Ejecutivo, encabezado por la Secretaría de Gobernación (aunque podría incluirse a otras secretarías); el Poder Legislativo; el Poder Judicial de la Federación; la Fiscalía General de la República; y al menos un representante de los gobiernos estatales. Este órgano podría contar con el acompañamiento de la CNDH, dentro del ámbito de su competencia y sin deterioro de su autonomía, así como de un órgano consultivo integrado por organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de víctimas, academia, empresarios y organismos internacionales. El Secretariado Técnico podría recaer en la Secretaría de Gobernación.

De manera complementaria al mecanismo de coordinación, puede considerarse la creación de un mecanismo de seguimiento y evaluación de las medidas de reparación, con una integración distinta e independiente, incluso con participación internacional, que contribuya a asegurar que las medidas y las acciones de JT logren efectivamente su propósito. Su mandato específico sería dar seguimiento al diseño o a la implementación, según sea el caso, de las acciones en materia de reparación que se requieran de conformidad con los informes de la comisión o comisiones de la verdad. Este mecanismo puede crearse junto con el mecanismo de

coordinación, o bien después del informe de tres años.

Una vez que se han desarrollado los aspectos generales y transversales que deben tenerse en consideración para el diseño de una política pública integral, a continuación se presentan las herramientas concretas para cada uno de los cuatro pilares de la JT.

5.2.2. VERDAD

El esclarecimiento de los hechos de violencia masiva, sistemática o generalizada implica una tarea compleja, que puede requerir la operación de distintos mecanismos especializados u ordinarios. Sería recomendable explorar la acción conjunta y coordinada de diversas herramientas vinculadas con los procesos de JT, a fin de atender tanto la dimensión individual como colectiva del derecho a la verdad.

A continuación expondremos, de manera sucinta, diferentes alternativas de diseño de los instrumentos de JT que pueden utilizarse para atender el eje de verdad: las comisiones de la verdad, las comisiones de investigación, los informes para la memoria histórica y la incorporación de iniciativas ciudadanas.

En cualquier modelo o secuencia de medidas, se deberá garantizar: (i) la claridad de los mandatos de cada uno de los mecanismos especializados para el esclarecimiento de los hechos; (ii) su comple-

mentariedad, tanto en la relación entre éstos, como con otras herramientas de JT; así como (iii) su vinculación con mecanismos ordinarios de protección a los derechos humanos.

5.2.2.1. *Comisiones de la verdad*

Es posible pensar en al menos tres modelos de operación para las comisiones de la verdad. En primer lugar, se podría optar por un modelo con una comisión nacional de la verdad (de carácter único), misma que estaría encargada de investigar, documentar y analizar los hechos de violencia en todas las materias y en todo el territorio nacional. En este mismo modelo también podría operar una metodología de trabajo fundada en oficinas o sedes regionales o zonales, según determine la propia comisión nacional. En segundo lugar, podría diseñarse un modelo mixto, en el cual una comisión nacional funja como la instancia coordinadora de una serie de comisiones regionales o temáticas. En tercer lugar, podría optarse por un modelo en el cual sólo existan comisiones regionales o temáticas.

	Ventajas	Desventajas
Modelo nacional	Evita la fragmentación de los esfuerzos y los problemas de coordinación. Facilita la construcción de una narrativa nacional integral. Permite concentrar a los mejores especialistas en un órgano con un mismo mandato. Facilita la integración y designación de los miembros de la comisión y su personal de apoyo. Podría contemplar una perspectiva regional mediante sedes subnacionales, regionales o zonales.⁴²	Dificulta dar cuenta de las especificidades regionales o temáticas de los hechos de violencia. Incrementa el riesgo de invisibilizar a los actores locales. Reduce la diversidad en las perspectivas. Puede generar un aparato burocrático caro e ineficiente. Concentra la responsabilidad y la atención en un solo órgano.

42 Siguiendo la experiencia peruana, se puede plantear el establecimiento de sedes u oficinas regionales, las cuales no tienen que corresponder con las demarcaciones de las entidades federativas de la República. Las personas encargadas de la dirección o coordinación de las sedes regionales, así como la integración de su equipo, el

plan de trabajo o los mandatos específicos deberán ser determinados directamente por la propia comisión nacional. En todo caso, es recomendable que las personas involucradas en el trabajo comunitario, local o regional tengan conocimiento y experiencia especializada en la zona relevante.



Modelo mixto	Evita la fragmentación de los esfuerzos mientras facilita la especialización temática y los esfuerzos regionales. Facilita la generación de economías de escala en la operación de los mecanismos regionales y temáticos. Permite que el órgano nacional respalde a las comisiones. Genera un mecanismo para administrar los conflictos entre los órganos temáticos o regionales.	Puede haber problemas de coordinación entre las distintas comisiones. Requiere un aparato burocrático grande, potencialmente caro e ineficiente. Incrementa los riesgos de captura a nivel local. Dificulta la construcción de una narrativa integral, al fomentar una diversificación poco coordinada de las estrategias de trabajo y metodologías de investigación.
Modelo temático o regional	Permite dar cuenta de los fenómenos con un mayor grado de especificidad. Permite una mayor participación de los actores locales.	Carece de un mecanismo de articulación entre las diferentes comisiones. Existe un alto riesgo de captura local. Disminuye el peso político de las distintas comisiones. Puede generar conflictos de competencia entre las comisiones. Limita la posibilidad de generar una narrativa nacional integral. Incrementa la complejidad en el proceso de designación.

Objeto: Construir una narrativa a partir de la investigación, documentación y análisis de los hechos de violencia de alto impacto a gran escala, sea sistemática o generalizada, entre los años 2006 y 2018, e identificar contextos, víctimas, perpetradores y consecuencias de la violencia.

Mandato: Contribuir al esclarecimiento sobre las violaciones a derechos humanos en el lapso y contexto señalados, así como coadyuvar a la recuperación de la memoria histórica de los hechos. Las comisiones deberán identificar las causas que generaron la violencia en diversas regiones del país, el contexto en el que se produjeron, así como determinar las estructuras o redes responsables de la violencia. Las comisiones deberán adoptar todas

las medidas necesarias para incorporar en sus hallazgos la perspectiva de las víctimas. Las comisiones de la verdad escucharán a las víctimas, a los testigos y a los perpetradores de la violencia, recibirán la evidencia que éstas le aporten y tomarán las medidas necesarias para recomendar reparaciones y proponer las garantías de no repetición. Las comisiones siempre escucharán, estudiarán y resolverán las peticiones formuladas desde una visión integral y con perspectiva de género.

Un aspecto de consideración particular dentro del mandato de una comisión de la verdad es la posibilidad de identificar a responsables individuales de la violencia. Si bien esta medida puede servir para esclarecer de manera más detallada hechos o casos específicos, también puede incrementar los riesgos relacionados con la operación de la comisión de la verdad; particularmente por lo que corresponde a la integridad personal de las víctimas, sus familiares o testigos.

De la misma forma, la identificación de responsables individuales, sin una conexión directa entre la comisión y los procesos de responsabilidad penal pueden incrementar una percepción de impunidad, ante la ausencia de sanciones judiciales. La identificación individual también conlleva un riesgo para la presunción de inocencia y el debido proceso, dado que ninguna comisión puede operar desde los estándares probatorios de un procedimiento penal.

Una forma intermedia para afrontar el dilema que implica la identificación de responsables individuales en el marco de comisiones de la verdad puede ser dotar a éstas de facultades para presentar denuncias directamente ante los órganos competentes durante el desarrollo de su mandato, o bien generar una relación confidencial de personas probablemente responsables que puedan entregarse a las instancias u órganos coordinadores del proceso de JT al cierre de sus funciones. Cualquiera de estas opciones tiene a su vez ventajas y desventajas que deben ser valorados y sopesados como parte de un diálogo incluyente, con miras a la delimitación más clara del mandato de cualquier comisión.

Integración: Cualquier integración debe garantizar la legitimidad, independencia e imparcialidad de las comisiones. La experiencia internacional muestra diversas alternativas: (i) la designación directa por parte de los poderes públicos, sea únicamente el poder ejecutivo o el poder legislativo (Argentina, Chile, Perú, Guatemala); (ii) la designación diversificada entre actores públicos, sociales o académicos (Paraguay); o (iii) un proceso de convocatoria abierta a cargo de un comité *ad hoc* de selección (Colombia). Para el caso mexicano se propone que las comisiones sean conformadas por personas expertas en derechos humanos o seguridad pública, criminología y victimología, con una perspectiva multidisciplinaria y bajo el principio de paridad de género.

En la designación de los expertos podrán intervenir los tres poderes, actores de la sociedad civil, órganos constitucionales autónomos e incluso organismos internacionales de derechos humanos.

En el contexto mexicano, es indispensable que las comisiones de la verdad estén en capacidad para evaluar las condiciones de riesgo para el desarrollo de su mandato. Esto requiere contar con personal especializado, particularmente en temas vinculados con la protección de víctimas o testigos, que pueda diseñar protocolos o emitir las recomendaciones necesarias. Las comisiones deberán contar con las facultades suficientes para coordinar la implementación de las medidas de seguridad recomendadas, con las autoridades competentes.

Fundamento legal: La Ley General de Víctimas (LGV) permite crear una o varias comisiones de la verdad a partir de lo dispuesto en los artículos 7⁴³ y 22⁴⁴. Los propósitos del artículo 22 son consonantes, en lo general, con la doctrina comparada (González y Varney 2013), pues dichas comisiones podrían conceptuarse como órganos en búsqueda de la verdad, la memoria y la determinación de responsabilidades individuales o institucionales. El artículo 22 también prevé la posibilidad de que los datos de prueba de la comisión de la verdad puedan transitar a los procesos penales, lo cual se tendrá que hacer con algunas reservas. Por ello, de optarse por ampliar las atribuciones de las comisiones, deberán hacerse ajustes legales y, muy probablemente, constitucionales. En cualquier caso, se deberá establecer la regulación administrativa que se requiera para brindar a las comisiones de la verdad de un marco jurídico más amplio, que precise sus facultades, establezca obligaciones específicas de colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales, e incluso las dote de personalidad jurídica propia para su mejor desempeño.

43 Véanse, entre otras, las fracciones III, VII y XXIV del artículo 7.

44 “Artículo 22. Para garantizar el ejercicio pleno de este derecho de las víctimas, sus familiares y la sociedad, el Estado podrá generar mecanismos para la investigación independiente, imparcial y competente, que cumpla, entre otros, con los siguientes objetivos: I. El esclarecimiento histórico preciso de las violaciones de derechos humanos, la dignificación de las víctimas y la recuperación de la memoria histórica; II. La determinación de la responsabilidad individual o institucional de los hechos; III. El debate sobre la historia oficial donde las víctimas de esas violaciones puedan ser reconocidas y escuchadas; IV. La contribución a la superación de la impunidad mediante la recomendación de formulación de políticas de investigación, y V. La recomendación de las reparaciones, reformas institucionales y otras políticas necesarias para superar las condiciones que facilitaron o permitieron las violaciones de derechos. Para el cumpli-

miento de estos objetivos, deberán realizarse consultas que incluyan la participación y la opinión de las víctimas, grupos de víctimas y de sus familiares. La investigación deberá garantizar los derechos de las víctimas y de los testigos, asegurándose su presencia y declaración voluntarias. Se deberá garantizar la confidencialidad de las víctimas y los testigos cuando ésta sea una medida necesaria para proteger su dignidad e integridad y adoptará las medidas necesarias para garantizar su seguridad. Asimismo, en los casos de las personas que se vean afectadas por una acusación, deberá proporcionarles la oportunidad de ser escuchadas y de confrontar o refutar las pruebas ofrecidas en su contra, ya sea de manera personal, por escrito o por medio de representantes designados. La investigación deberá seguir protocolos de actuación con el objetivo de garantizar que las declaraciones, conclusiones y pruebas recolectadas puedan ser utilizadas en procedimientos penales como pruebas con las debidas formalidades de ley” (LGV: art. 22).



Insumos: Las comisiones de la verdad generarán recomendaciones para fortalecer, consolidar o replantear los programas de reparaciones, así como acciones en materia de garantías de no repetición. En general, formularán recomendaciones de política pública para mejorar la calidad de las investigaciones, incrementar garantías de no repetición, mejorar la capacidad operativa de las instituciones del sistema de justicia penal y garantizar los derechos de las víctimas. Asimismo, recabará, sistematizará, analizará y resguardará toda la información que obtenga como proceso de generación de memoria histórica. Las comisiones de la verdad elaborarán informes sobre sus hallazgos, las acciones realizadas y las recomendaciones formuladas.

5.2.2.2. Comisiones de investigación

El derecho a la verdad tiene un contenido autónomo, pero al mismo tiempo está estrechamente vinculado con el derecho de las víctimas y sus familiares al acceso a la justicia y con la obligación estatal de investigar las violaciones graves a derechos humanos. Por ello, las acciones para el esclarecimiento de la verdad deben también fortalecer los procedimientos de investigación penal. Para tales fines se puede considerar la formalización de una medida temporal y extraordinaria de indagación, con referentes tanto en el debate jurídico actual mexicano como en la experiencia comparada (esto es, las comisiones de investigación).

El diseño de estas comisiones de investigación debe tomar en consideración distintas cuestiones. En primer lugar, estas comisiones requieren un diseño que les permita articularse adecuadamente con la división de competencias penales entre la federación y las entidades federativas. En segundo lugar, el mandato de las comisiones de investigación debe ser claro y acotado. En consecuencia, debe privilegiarse un enfoque temático o regional. Esto permitiría que las comisiones de investigación concentren sus recursos y esfuerzos en el objeto para el cual fueron creadas. En principio, para cada evento debe existir una comisión. En tercer lugar, conviene destacar que

este mecanismo debe tener un carácter temporal y contar con los recursos necesarios para desplegar su mandato.

Objeto: Constituirse como órgano de investigación multidisciplinario y especializado para recabar información sobre la comisión de delitos relacionados con eventos específicos de violencia ocurridos en México entre el 2006 y el 2018.

Mandato: Recabar, recibir, analizar, sistematizar y valorar la información que pueda convertirse en líneas de investigación y datos de prueba respecto de los hechos materia de su competencia, y que permita que los fiscales integrantes de las comisiones puedan ejercer la acción penal en sus respectivos ámbitos de competencia.

Es difícil, por no decir imposible, pensar en la creación de comisiones de investigación para todos los hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos o crímenes establecidos en el Estatuto de Roma cometidos en el contexto mexicano. Lo anterior conduce a la necesidad de generar criterios de selección o priorización de casos. La experiencia comparada puede aportar referentes importantes en la materia.

Integración: Se conformarán por un número impar de personas, bajo el principio de paridad. Tendrán un enfoque multidisciplinario e incluirán fiscales federales o estatales (quienes las presidirán), personas expertas en derechos humanos, así como en investigación de violaciones graves a derechos humanos o crímenes establecidos en el Estatuto de Roma. No se recomienda incluir a representantes de víctimas para no comprometer la imparcialidad del órgano de investigación. En todo caso, dichos representantes podrían fungir como coadyuvantes. La designación de los integrantes será realizada por los tres poderes federales y las fiscalías, según corresponda. Para estos fines se consultará a las víctimas o sus representantes. También podrán participar órganos autónomos federales o estatales.

Asistencia técnica: El Estado mexicano podrá solicitar la asistencia técnica de personas expertas internacionales en investigación y persecución de violaciones graves a derechos humanos o crímenes establecidos en el Estatuto de Roma. Para tal efecto, se podrá solicitar a la CIDH, la ONU u otro organismo internacional de derechos humanos que designen expertos para que se integren a los trabajos de las comisiones. Para estos fines se consultará a las víctimas o sus representantes.

Fundamento legal: Artículos 7 y 22 de la LGV.



5.2.2.3. Informes para la memoria histórica

De manera adicional a las comisiones de la verdad o de investigación, el esclarecimiento integral de los hechos requiere también ejercicios sociales de recuperación y preservación de la memoria histórica, a través de los cuales se pueda visibilizar la experiencia personal o colectiva de la violencia, las maneras para confrontarla, los mecanismos sociales de resiliencia, etc. La experiencia comparada da cuenta de la importancia que tienen estos espacios sociales, por medio de los cuales se promueve un diálogo social que ayuda a democratizar la construcción de una memoria social sobre los hechos de violencia, sus causas y consecuencias.

Estos ejercicios pueden tomar distintas formas, que van desde la investigación académica hasta las expresiones artísticas o culturales (tales como museos, memoriales, preservación de sitios, entre otras). Los mismos se convierten en una vía para la divulgación y reconocimiento de la violencia y sus efectos en espacios educativos, académicos o culturales. Lo central en estos ejercicios es la participación continua de las personas o comunidades directamente afectadas por la violencia, en un diálogo o interlocución con otros sectores de la sociedad. Dentro de esta línea, una propuesta concreta sería la creación de grupos o equipos de investigación para la memoria histórica. Los mismos darían continuidad a los

informes o estudios realizados hasta la fecha en México, a través del esfuerzo conjunto y coordinado por parte de instituciones públicas y académicas.

Objeto: Constituirse como ejercicios colectivos enfocados a la recuperación de la memoria pública de la violencia, la construcción democrática de la verdad histórica, así como a la promoción del diálogo sobre las memorias plurales de las causas y consecuencias de la violencia, las formas sociales para confrontarla y su legado. Estos informes sólo tienen un propósito documental y pedagógico.

Mandato: Investigar, registrar, documentar, preservar y disseminar la información documental, testimonios orales o cualquier otro medio (museos, memoriales, etc.) que dé cuenta de la experiencia social de la violencia, de sus causas, consecuencias o legados, así como los ejercicios sociales o colectivos de resiliencia. El enfoque de los informes para la memoria histórica debe ser plural, social y dialógico, con una metodología de investigación académica.

Integración: Se conformarán grupos de investigación multidisciplinarios, a través de los acuerdos de colaboración que se

realicen entre órganos de protección a derechos humanos o de derechos de las víctimas, así como instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, colectivos de creadores o artistas, según corresponda. Los fondos requeridos para la realización del mandato estarán a cargo de los órganos estatales que participen en cada grupo.

Asistencia técnica: Las instituciones que conformen los grupos de estudio para la memoria histórica podrán solicitar la asistencia de personas, grupos y organizaciones extranjeras o internacionales, con probada experiencia en la investigación, documentación, preservación o diseminación en los temas relevantes para su trabajo.

Fundamento legal: Artículo 22 de la LGV; artículo 6°, fracción IX, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

5.2.2.4. Incorporación de iniciativas ciudadanas

Se deben reconocer y crear los mecanismos para incorporar el trabajo de los colectivos de ciudadanos que han suplido las funciones del Estado, como en el caso de la búsqueda de desaparecidos. En el marco de una política de JT, las comisiones de la verdad y de investigación deben ser las instancias responsables de incorporar los hallazgos de dichos colectivos y dar seguimiento a su trabajo.

Objeto: Garantizar la inclusión de los hallazgos de los colectivos de víctimas en el marco de las comisiones de la verdad y de investigación.

Integración: Se debe crear un mecanismo conjunto entre las comisiones de la verdad, las comisiones de investigación y los representantes de estos colectivos para definir los criterios que permitan incorporar los hallazgos de estos grupos a las investigaciones respectivas.

Fundamento legal: Una interpretación extensiva del artículo 20 de la LGV permitiría integrar dichos colectivos a los grupos de trabajo. A partir de aquí se podría generar una política integral para dar participación a los colectivos antes mencionados.

5.2.3. JUSTICIA

La política pública de JT puede contar con mecanismos excepcionales que permitan fincar responsabilidades individuales (especialmente de los más altos responsables) considerando el contexto específico de violencia a gran escala y que, al mismo tiempo, contribuyan a revertir el patrón de impunidad. El sistema en su conjunto puede introducir distintos beneficios que sirvan para potenciar, facilitar o incentivar la colaboración con los mecanismos específicos de responsabilidad individual, en la medida en que aquéllos no incrementen o consoliden los ciclos de impunidad. Por lo anterior, en todo momento, se debe buscar que el sistema en su conjunto garantice los derechos de las víctimas, así como de las personas presuntamente responsables, dentro de la lógica propia de los procesos de JT.

En este apartado examinaremos los mecanismos de responsabilidad penal para crímenes graves, la amnistía, los juicios abreviados, la sustitución de penas, los programas de testigos protegidos y el sistema de justicia para menores.

5.2.3.1. Mecanismo de responsabilidad penal para crímenes graves

Una finalidad central de la JT en México es contribuir al combate contra la impunidad, en específico de los hechos de violencia de alto impacto a gran escala que sucedieron desde 2006. Es por ello conveniente que una política de JT adopte medidas temporales y especializadas para asegurar el inicio de los procesos de responsabilidad penal individual, en tanto que se fortalecen las instituciones ordinarias del sistema de seguridad pública y procuración de justicia.⁴⁵

El diseño de estas medidas no es una tarea sencilla. En distintos contextos comparados se ha optado, por ejemplo, por atribuir competencias específicas a tribunales existentes, la creación de nuevas salas o tribunales nacionales o incluso la incorporación de actores internacionales en la integración de los órganos jurisdiccionales respectivos (OSJI 2018). Dependiendo de la vía que se elija para el contexto mexicano, las medidas legales o constitucionales que se requieran serán distintas.

Cualquiera que sea la forma que se adopte, es indispensable que se cuenten con capacidades especializadas para: (i) la investigación de hechos constitutivos de violaciones graves a derechos humanos o crímenes establecidos en el Estatuto de Roma; (ii) la defensa técnica adecuada de las personas presuntamente responsables por la comisión de dichos hechos; (iii) la asesoría jurídica adecuada para las víctimas de los casos; (iv) el enjuiciamiento e individualización de la sanción de las personas responsables, así como (v) la determinación de reparaciones individuales por la vía penal. Lo anterior implica contar con

45 Para un análisis de los principales problemas que actualmente enfrenta la procuración de justicia en México véase el *Informe General de la Consulta Nacional*

sobre el Modelo de Procuración de Justicia (CIDE et al. 2017).



el personal policial, forense, ministerial, judicial, de defensoría o asesoría legal necesario y con la estrategia de capacitación adecuada para que puedan realizar estas labores conforme a las particularidades de este instrumento de JT.

Para el contexto mexicano, se recomienda la creación de fiscalías o unidades especializadas de investigación para delitos de alto impacto, así como de juzgados especializados para esos delitos.

◇ **Fiscalías especializadas**

Objeto: Investigaciones en materia penal, con miras al esclarecimiento de los hechos constitutivos de violaciones graves a derechos humanos o crímenes establecidos en el Estatuto de Roma, así como a la identificación de las personas responsables. Especialmente, aquéllas que tengan el más alto grado de responsabilidad por haber tenido control directo o indirecto de los hechos. No se trata de las fiscalías especializadas o temáticas que ya existen en el seno de las instituciones existentes de procuración de justicia, sino de fiscalías *ad hoc* para el proceso de JT.

Mandato: Investigar y, en su caso, ejercer acción penal contra las personas responsables por la comisión de violaciones graves de derechos humanos, constitutivas de delitos o crímenes establecidos en el Estatuto de Roma.

Integración: Las personas que integren estas unidades deberán ser selecciona-

das por sus calidades técnicas mediante un procedimiento transparente y público y contar con el número de fiscales, policías de investigación y peritos suficientes para el desempeño de la investigación y el ejercicio de la acción penal hasta obtener sentencia.

Asistencia técnica: El Estado mexicano podrá solicitar la asistencia, cooperación o asesoría de expertos de otras nacionalidades. Esta asistencia se puede organizar a través de la participación directa, en equipos mixtos de trabajo, con personas que cuenten con experiencia previa y probada en investigación y persecución de los delitos de alto impacto.

Una vía alternativa, con un alto grado de dificultad jurídico y político, sería la creación de un mecanismo internacional especializado, a través de un convenio de colaboración con un organismo internacional. Esta herramienta tendría que considerar las reformas constitucionales y legales necesarias para facultar a personas extranjeras para desarrollar tareas de investigación autónomas en territorio nacional o, al menos, para asegurar que puedan desplegar acciones de asesoría o supervisión de cuerpos de policía y fiscales.

Fundamento: Artículo 11, fracción VII, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

◇ Juzgados especializados de alto impacto

Objeto: Sustanciar los procesos penales de responsabilidad individual por hechos constitutivos de violaciones graves a derechos humanos o crímenes establecidos en el Estatuto de Roma. Se trata de juzgados con capacidades técnicas especializadas (distintos de los juzgados ordinarios) y con competencia específica para el proceso de JT.

Mandato: Enjuiciar y, en su caso, sancionar a las personas responsables por la comisión de violaciones graves de derechos humanos.

Integración: Jueces de distrito y magistrados (unitarios y colegiados) especializados mediante acuerdo del Consejo de la Judicatura Federal y habilitados por un tiempo determinado para conocer los procesos penales derivados de delitos de alto impacto cometidos desde 2006.

Asistencia técnica: El Estado mexicano podrá solicitar la asistencia, cooperación o asesoría de jueces extranjeros. Esta asistencia puede tomar distintas formas. A continuación se plantean dos escenarios básicos, derivados de la experiencia internacional comparada:

- Incorporación en órganos judiciales nacionales de personas extranjeras con experiencia probada en procesar delitos de alto impacto. Este mecanismo requiere de reformas constitucionales y legales, lo que lo hace poco viable. Desde la experiencia comparada, esta designación debería estar a cargo de un organismo internacional, incluidas la Organización de las Naciones Unidas o la Organización de los Estados Americanos.
- Creación de una unidad técnica de asistencia o colaboración con los órganos judiciales encargados de los procesos por delitos de alto impacto. Una unidad de este tipo se puede establecer por acuerdo del Consejo de la Judicatura Federal. La unidad puede incorporar a personas especialistas tanto nacionales como internacionales, con probada competencia en la investigación, enjuiciamiento y sanción de hechos constitutivos de delitos de alto impacto que asesoren a los órganos jurisdiccionales responsables de los casos, sin menoscabo de su independencia.

Fundamento: Artículos 6 y 30 del Código Penal Federal; artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con base en los tratados internacionales de los que México es parte; en específico, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Este mismo fundamento podría habilitar la competencia de los juzgados y tribunales

federales dentro del sistema especializado de JT, para otros delitos vinculados o conexos previstos en leyes generales adoptadas en su momento por el Congreso de la Unión, incluida la desaparición cometida por particulares o la trata de personas. Las reglas de competencia del artículo 20 del CNPP permiten hacerlo.

5.2.3.2. *Amnistías*

La experiencia comparada muestra que existen personas que cometieron delitos forzadas por su situación socioeconómica o por el contexto de violencia generalizada y la ausencia de garantías institucionales de protección. Para estos casos, puede considerarse la expedición de una ley de amnistía, siempre y cuando no se trate de delitos graves, violaciones graves de derechos humanos o derecho humanitario, crímenes establecidos en el Estatuto de Roma, o bien, aquellos cometidos con agravantes. Tampoco procederá, en principio, para quien haya cometido el delito en su carácter de servidor público.⁴⁶ La amnistía también podrá considerar supuestos en los que existan testigos colaboradores sentenciados.

En todo caso, las amnistías deben ser limitadas y acotadas. Se trata no sólo un tema polémico para la sociedad en general y las víctimas en específico, sino también de una herramienta cuyo diseño debe ceñirse a los estándares de dere-

chos humanos de fuente constitucional y convencional. Asimismo, las amnistías -como otros instrumentos relacionados con el pilar de la justicia- deben concebirse como mecanismos que incentiven la colaboración de los potenciales beneficiarios con los procesos de la JT. Para ello, la propia legislación deberá establecer las condiciones para que se individualice el beneficio.

Objeto: La emisión de un cuerpo normativo que extinga la pena o la acción penal de los delitos federales o del fuero común -que no constituyan delitos graves, violaciones graves a derechos humanos o derecho humanitario, crímenes establecidos en el Estatuto de Roma o aquellos cometidos con agravantes- y que estén relacionados con eventos específicos de violencia ocurridos de 2006 a 2018.

Destinatarios: Las personas que estén dispuestas a colaborar con la justicia. La amnistía procederá en todos los casos relacionados al periodo y contexto señalados, salvo por los hechos que constituyan delitos graves, violaciones graves a derechos humanos o derecho humanitario, crímenes establecidos en el Estatuto de Roma o aquellos cometidos con agravantes. La relevancia de los datos de prueba se establecerá en la propia ley y se delimitará geográficamente o por especialidad.

46 En casos excepcionales, podría concederse amnistías a funcionarios de rango menor, que hayan cometido delitos bajo coacción o instrucciones de sus mandos.



Insumos: La evidencia aportada se pondrá a disposición de las comisiones de investigación o de la Fiscalía General de la República.

Fundamento legal: Una operación inmediata de la amnistía puede ocurrir con la Ley Nacional de Ejecución Penal. Sin embargo, los alcances pueden ser limitados. Un ejercicio más amplio, necesariamente involucra al artículo 73 constitucional que faculta al Congreso de la Unión para emitir amnistías, y no existe disposición constitucional que impida establecer requisitos para acceder a los beneficios de este tipo de figuras. La ley ordinaria puede señalar cuáles serán los requisitos para adherirse o los delitos que comprenderán. Lo anterior es compatible con la doctrina y la práctica comparada (TJI 2013). Sin embargo, es pertinente aclarar que una ley de amnistía sustentada en el artículo 73 fracción XXII constitucional únicamente puede tener alcances federales. Es decir, los delitos del fuero común no pueden incluirse dentro del proyecto de amnistía. Para ello se requiere que los congresos de las entidades federativas emitan su propia legislación o reformar la Constitución para ampliar los alcances de la legislación en materia de amnistía.

5.2.3.3. Juicios abreviados

Objeto: La aplicación de los beneficios que contempla el CNPP para todos los casos en que el imputado acepte su responsabilidad penal y existan otros datos de prueba.

Un alto porcentaje de los hechos de violencia ocurridos en el periodo 2006-2018 fueron procesados en el anterior sistema de justicia penal. Por ello, se necesita expedir una norma jurídica que permita la aplicación retroactiva del CNPP al sistema mixto inquisitivo, de tal forma que puedan realizarse juicios abreviados para casos resueltos antes de su entrada en vigor.

Destinatarios: Los imputados que no cumplan los supuestos de la ley de amnistía y que estén dispuestos a colaborar con la justicia, siempre y cuando no se trate de personas con la más alta responsabilidad individual. Deben aportar información que ayude a esclarecer crímenes y violaciones a derechos humanos, sus autores, partícipes, hallazgos valiosos, o en todo caso, los cuerpos o el paradero de las víctimas del delito.

Insumos: La evidencia aportada se pondrá a disposición de la Comisión de Investigación o de la Fiscalía General.

Fundamento legal: El CNPP regula el proceso abreviado (en particular los artículos 201 a 207). Esta regulación es suficientemente amplia para permitir su incorporación en el marco de una política transicional.

5.2.3.4. Sustitución de penas por medidas de seguridad

Objeto: En casos de delitos en que no proceda amnistía, como los contemplados en el Estatuto de Roma, se podrá establecer la posibilidad de colaborar con la justicia y obtener la sustitución de una pena por una medida de seguridad. Para ello, se recomienda establecer el supuesto genérico para los casos de violencia de 2006 a 2018 en el artículo 410 del CNPP, o en su caso, en un artículo transitorio de la ley de amnistía.

Destinatarios: Personas sujetas a un proceso penal que cumplan los requisitos de contexto que se fijen, que (dada la naturaleza del delito, la etapa procesal o la fecha de su comisión) no puedan ser sujetos a amnistía o a juicios abreviados. Al igual que en el caso de los juicios abreviados, los beneficiarios de la sustitución no pueden ser las personas con la más alta responsabilidad individual. Estas personas deben aportar información a las autoridades que ayude a esclarecer crímenes y violaciones a derechos humanos, sus autores, partícipes, hallazgos valiosos, o en todo caso, los cuerpos o paradero de las víctimas del delito.

Insumos: Los datos de prueba de extrema relevancia se pondrán a disposición de la comisión de investigación o de la Fiscalía General.

Fundamento legal: Artículo 14° constitucional, artículo 410 del CNPP y reglas

competenciales de la Ley General contra la Tortura, Desaparición Forzada o Secuestro.

5.2.3.5. Programa de testigos protegidos

En el contexto mexicano, caracterizado por un proceso continuo de violencia activa, el correcto desempeño de los mecanismos de JT y en especial de los procedimientos de responsabilidad individual dependerá de la adopción de modelos o programas de seguridad para las personas involucradas con el sistema de justicia. Una acción concreta, disponible en el marco jurídico mexicano actual, son las acciones para la protección de testigos que colaboren con los procesos de justicia, según se detalla a continuación.

Objeto: Los individuos susceptibles de ser procesados y que cooperen con las instituciones de justicia y que estén en los supuestos de delincuencia organizada se podrán acoger a este beneficio. La aportación y el ingreso al programa quedarán a discreción de las comisiones de investigación o de los fiscales (general o estatales). Esta medida puede extenderse a otros delitos mediante una reforma al CNPP.

Destinatarios: Personas que hayan participado con la delincuencia organizada en el contexto señalado, pero que dada la naturaleza del delito no puedan ser sujetas a amnistía o a juicios abrevia-

dos y, además, que por su colaboración con la justicia y a consideración de la comisión o del fiscal correspondiente puedan entrar al programa. Adicionalmente, pueden acogerse personas que hayan participado en la comisión de delitos complejos en donde su colaboración resulte fundamental para la investigación y persecución de estos.

Fundamento legal: Artículo 35 de la Ley contra la Delincuencia Organizada.⁴⁷ Esta medida puede extenderse a otros delitos mediante una reforma al artículo 256 del CNPP.

Insumos: La información que ayude a esclarecer crímenes y violaciones a derechos humanos, sus autores, partícipes o, en todo caso, los cuerpos o el paradero de las víctimas del delito.

En conjunto con el programa de protección de testigos, se deben desarrollar mecanismos adicionales para la protec-

ción de víctimas de casos individuales, así como considerar la adopción de medidas concretas, dirigidas y adecuadas para la protección de las personas operadoras del sistema de justicia especializado para delitos de alto impacto. Estas medidas no pueden, sin embargo, poner en riesgo los derechos al debido proceso de las personas presuntamente responsables. En términos concretos, esto implica la exclusión absoluta de sistemas como jueces o tribunales sin rostro, vinculados desde la experiencia internacional con regímenes autoritarios.

5.2.3.6. Sistema de justicia para menores de edad

Objeto: Los menores de edad que hayan cometido un hecho tipificado como delito por la ley serán susceptibles de amnistía.

Calidad especial de la infancia: La amnistía otorgada a los menores de edad se

47 “Artículo 35.- El miembro de la delincuencia organizada que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de otros miembros de la misma, podrá recibir los beneficios siguientes:

I. Cuando no exista averiguación previa en su contra, los elementos de prueba que aporte o se deriven de la averiguación previa iniciada por su colaboración, no serán tomados en cuenta en su contra. Este beneficio sólo podrá otorgarse en una ocasión respecto de la misma persona;

II. Cuando exista una averiguación previa en la que el colaborador esté implicado y éste aporte indicios para la consignación de otros miembros de la delincuencia organizada, la pena que le correspondería por los delitos por él cometidos, podrá ser reducida hasta en dos terceras partes;

III. Cuando durante el proceso penal, el indiciado aporte pruebas ciertas, suficientes para sentenciar a otros miembros de la delincuencia organizada con funciones de administración, dirección o supervisión, la pena que

le correspondería por los delitos por los que se le juzga, podrá reducirse hasta en una mitad, y

IV. Cuando un sentenciado aporte pruebas ciertas, suficientemente valoradas por el juez, para sentenciar a otros miembros de la delincuencia organizada con funciones de administración, dirección o supervisión, podrá otorgársele la remisión parcial de la pena, hasta en dos terceras partes de la privativa de libertad impuesta. En la imposición de las penas, así como en el otorgamiento de los beneficios a que se refiere este artículo, el juez tomará en cuenta además de lo que establecen los artículos 51 y 52 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, la gravedad de los delitos cometidos por el colaborador. En los casos de la fracción IV de este artículo, la autoridad competente tomará en cuenta la gravedad de los delitos cometidos por el colaborador y las disposiciones que establezca la legislación sobre ejecución de penas y medidas de seguridad”.



sustenta sobre la base de reconocer su carácter de víctimas.⁴⁸ La política de perdón y olvido emerge de la necesidad de cambiar el discurso y el tratamiento que se ha dado a los menores captados por la delincuencia organizada desde el año 2006.

Destinatarios: La amnistía aplicará a los menores de edad o las personas que, teniendo tal carácter al momento de la comisión del hecho, cometieran delitos durante el contexto de violencia de 2006 a 2018.

Marco de aplicación: Los delitos que se proponen como materia de la amnistía son los contemplados en el artículo 164 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.⁴⁹ Solo en estas condiciones tendría sentido una política de amnistía. En el resto de ilícitos⁵⁰ es menor la captación de menores por células criminales y existen soluciones alternas.

Insumos: Los menores sujetos a amnistía deberán aportar información valiosa a la comisión de la verdad u otros organismos, en la medida de sus posibilidades, que ayude a esclarecer crímenes y violaciones a derechos humanos, sus autores, partícipes, hallazgos valiosos, o en todo caso, los cuerpos o paradero de las víctimas del delito. Esto sin perjuicio de su calidad de víctimas.

Fundamento legal: La Constitución, en su artículo 18,⁵¹ reconoce la excepcionalidad de medidas de internamiento para menores y su proporcionalidad al hecho cometido.⁵² No

48 No es obstáculo para el propósito buscado la existencia de los mecanismos de solución alterna contemplados en la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes pues con la aplicación de dichos mecanismos: (i) los menores serían considerados como perpetradores de ilícitos; y (ii) solo proceden para ilícitos que no alcancen medida de internamiento privativa de libertad.

49 Artículo 164 [...] a) De los delitos previstos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; b) De los delitos previstos en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; c) Terrorismo, en términos del Código Penal Federal; d) Extorsión agravada, cuando se comete por asociación delictuosa; e) Contra la salud, previsto en los artículos 194, fracciones I y II, 195, 196 Ter, 197, primer párrafo del Código Penal Federal y los previstos en las fracciones I, II y III del artículo 464 Ter y en los artículos 475 y 476 de la Ley General de Salud; f) Posesión, portación, fabricación, importación y acopio de armas de fuego prohibidas y/o de uso exclu-

sivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea; g) Homicidio doloso, en todas sus modalidades, incluyendo el feminicidio; h) Violación sexual; i) Lesiones dolosas que pongan en peligro la vida o dejen incapacidad permanente, y j) Robo cometido con violencia física.

50 Los que ameritan otro tipo de sanciones y son susceptibles de soluciones alternas, tal como establecen los artículos 82-105 y 155-157, de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

51 “Artículo 18 [...] El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito [...].”

52 Los menores no cometen una conducta típica, antijurídica y culpable. La legislación lo clasifica como hecho tipificado como delito, pero al no existir imputabilidad y, por ende, culpabilidad, entonces lo que tenemos es únicamente un injusto penal, o en todo caso, un infante instrumentalizado que actualizaría el supuesto de autoría mediata.



obstante, los menores tienen el carácter de víctimas y no existe justificación para imponerles medidas privativas, por el contrario, lo que se busca es reinsertarlos en la sociedad y transitar a la paz nacional. La JT y la restaurativa no son excluyentes entre sí, sino que pueden llegar a ser complementarias. En este sentido, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes construye un régimen diferenciado del resto de la criminalidad, con el fin de flexibilizar (i) procesos restaurativos, (ii) soluciones alternativas del conflicto y (iii) acuerdos reparatorios. Así, es posible crear una política pública criminal integral en regímenes de transición de justicia para menores, sin modificaciones legislativas. La propia norma facilita mecanismos de negociación extensos entre el adolescente infractor, las comunidades, las víctimas u ofendidos y los operadores del sistema integral de justicia.⁵³ Aquí radica su compatibilidad.⁵⁴

5.2.4. REPARACIONES

Como se señaló en la sección 3.6 de este estudio, las perspectivas prácticas para la reparación integral de las víctimas en los procesos de JT no son sencillas y plantean problemas o dilemas que mu-

chas veces no tienen una solución clara. En contextos de violencia de alto impacto a gran escala, los retos se derivan particularmente del elevado número de víctimas, la dificultad de identificarlas y la diversidad de sus necesidades, la continuidad en los procesos de violencia, así como la debilidad de las instituciones estatales existentes para su atención.

Desde la experiencia comparada, este tipo de situaciones han requerido el diseño e implementación de mecanismos administrativos *ad hoc*, acotados, temporales y especializados, que logren una reparación efectiva en un periodo corto de tiempo y de forma sencilla. En este sentido, los procesos de JT se caracterizan por intentar ofrecer reparaciones, aunque sean más acotadas, a la mayor cantidad de víctimas posible.

Cualquiera que sea la secuencia de acciones propuestas se deberá garantizar como mínimo: (i) el acceso de las víctimas y sus familiares a mecanismos adecuados, efectivos y sencillos -sean de naturaleza administrativa o judicial-, a través de los cuales se puedan obtener (ii) una reparación integral que comprenda no solo una compensación pecuniaria sino, más importante aún, medidas de

53 “Artículo 92. Círculos. Es el modelo mediante el cual la víctima u ofendido, la persona adolescente, la comunidad afectada y los operadores del Sistema de Justicia para Adolescentes, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia. Podrá utilizarse este modelo cuando se requiera la intervención de operadores para alcanzar un resultado restaurativo, cuando el número de participantes sea muy extenso o cuando la persona que facilita lo considere el mode-

lo idóneo, en virtud de la controversia planteada [...]” (LNSIIPA: art. 92).

54 Algún sector de la doctrina refiere que el ámbito diferenciador entre ambas justicias, lo constituye la escala delictual. Mientras que la restaurativa ataca el delito en condiciones ordinarias y a pequeña escala, la transicional ataca de manera sistemática grandes violaciones a derechos humanos (Uprimny y Saffon 2005).



restitución, rehabilitación y satisfacción.⁵⁵ La integralidad del plan o programa de reparaciones también depende de los mecanismos de participación, directa o indirecta, de las víctimas. Este elemento es, en sí mismo, una forma de reconstruir la dignidad de las personas, tanto en una dimensión individual como colectiva.

En esta sección analizaremos el diseño de un programa administrativo de reparaciones que deberá incluir un padrón de víctimas, así como los mecanismos para asegurar su participación.

5.2.4.1. Programa administrativo de reparaciones

Objeto: Crear un programa administrativo de reparación integral del daño para víctimas de la violencia a gran escala acontecida en México entre 2006 y 2018. Las acciones del programa deben buscar dignificar a las víctimas y sus familiares, así como reestablecer su capacidad de ejercer cabal y efectivamente sus libertades personales y de participar en las esfera social y política, a través de una visión integral de las reparaciones. Se trataría de un programa específico y distinto al de la CEAV.

Mandato: La primera tarea es diseñar un padrón único para la identificación de víctimas que incluya sus condiciones básicas, los daños sufridos y sus necesidades específicas. Al respecto, conviene advertir que ya existen algunas bases de datos de víctimas en instituciones especializadas en su atención (por ejemplo, la CEAV o la CNDH). No obstante, dichas bases no fueron diseñadas con el objetivo primario de servir como insumos para facilitar procesos de reparación individual o colectiva, vía administrativa. Así, aunque conviene tomar en cuenta estos insumos, es necesario que el padrón que se diseñe inclu-

55 A/RES/60/147. Ver también las siguientes sentencias de la CorteIDH: Masacre Plan Sánchez Vs. Guatemala; Rodríguez Vera y otros Vs. Colombia; Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador.



ya todos los elementos necesarios para ejecutar el programa de reparaciones.

Además del padrón, se deberán generar los criterios de selección o priorización de personas beneficiarias. El programa deberá diseñarse con una visión de reparación integral que incluya, junto con mecanismos de indemnización pecuniarios, medidas de restitución, rehabilitación o satisfacción, las cuales pueden tomar formas de disculpas públicas y otras acciones de carácter simbólico. El programa deberá contar con la disponibilidad de recursos necesaria y ejercerlos de manera eficiente y con máxima transparencia.

El programa deberá contener reglas sencillas y, en la medida de lo posible, flexibles para: (i) determinar la calidad de víctima de una persona; (ii) establecer la existencia de daños materiales e inmateriales en casos individuales o en eventos colectivos, así como (iii) operar mecanismos de seguimiento y ejecución claros y accesibles para todas las personas beneficiarias.

Es muy importante que en su diseño el programa contenga un número determinado de opciones de acciones, medios o métodos reparatorios. De esta manera las víctimas podrán elegir aquella(s) que resulte(n) más apropiada a sus necesidades. Este proceso de elección de las víctimas puede ser facilitado a través de mecanismos de mediación y conciliación, con el

objetivo de que las acciones o medidas seleccionadas para cada caso puedan resultar adecuadas y satisfactorias para las víctimas.

Integración: Existen dos alternativas de diseño institucional. Por un lado, se encuentra la creación de un órgano ejecutivo *ad hoc*, creado por ley o decreto, con una temporalidad y un mandato acotado, para atender a las víctimas de la violencia de gran escala generada entre 2006 y 2018. Otra alternativa es generar este programa administrativo especial desde un órgano ya existente (por ejemplo la CEAV). Para que esta opción funcione, el programada debe ser específico y estar acompañado del fortalecimiento institucional y presupuestal de esa comisión.

Participación de las víctimas: El diseño del programa debe considerar la generación de espacios de diálogo participativo, colaboración y coordinación con las víctimas. Resulta crucial que las organizaciones de víctimas tengan un lugar y una voz que permita su participación tanto en el diseño como en su operación.

Asistencia técnica: Atendiendo a la complejidad que implica el diseño e implementación de programas de reparación, es recomendable que el Estado mexicano busque la asesoría de especialistas internacionales, con probada experiencia en el tema. Entre otros actores relevantes, destaca el Relator de Naciones Unidas para la promoción de la verdad, la justi-

cia, las reparaciones y las garantías de no repetición.

Insumos: Uno de los elementos centrales del programa sería un diagnóstico financiero adecuado que permita ajustar el programa a los recursos disponibles. Otro componente esencial de un programa de reparación es su transparencia hacia las víctimas. Se deben explicar en todo momento las razones que justificaron uno u otro diseño o una u otra medida. Se trata de un ejercicio de diálogo permanente. Dada esta característica se recomienda que, más que anuncios legalistas o jurídicos, se acuda a prácticas de mediación a través de las cuales se transmitan las razones legítimas del Estado para tomar una decisión y esta decisión sea entendida y aprobada por las víctimas.

Fundamento legal: Una interpretación amplia de la LGV, en sus artículos 1, 9, 26, 27 y 64. También debe considerarse la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas como el piso normativo para reconocer, proteger y garantizar la continuidad de la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida. Otro enfoque para la política de transición recae en la simplificación del procedimiento de ausencia en la legislación civil, o bien, hacer compatibles los efectos de dicho procedimiento.

En cuanto a la reparación del daño, el artículo 109 fracción XXIV del CNPP establece el derecho a que se garantice a las víctimas la reparación durante el procedimiento. Bajo la óptica del CNPP, la reparación del daño suele tener una estrecha correlación con los daños que se produjeron con motivo de la comisión del delito. Sin embargo, la reparación del daño, bajo la óptica de la JT tiene un ámbito mucho más amplio. La reparación se caracteriza por incluir elementos restaurativos y de recomposición del tejido social en violaciones sistemáticas de derechos humanos y al transitar de un estado a otro. La LGV⁵⁶ establece la posibilidad de diversas escalas y tipos de reparación, según la gravedad del ilícito. Esta construcción del concepto de reparación del daño permite complementar el enfoque pecuniario del CNPP con otras medidas de reparación que respondan mejor a las necesidades de las víctimas involucradas en el proceso transicional. La SCJN ha establecido que una reparación económica del daño no excluye la reparación integral del mismo a escala social o inmaterial contemplada en la citada ley (SCJN 2017b) y, a su vez, la reparación integral puede tener diversos alcances (el daño, las víctimas y la gravedad del ilícito) (SCJN 2017a), lo que es homólogo con la JT.

56 “Artículo 1. [...] La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a

favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante” (LGV: art. 1).



5.2.5. GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

Una política integral de JT debe incluir la adopción de acciones que tengan como objeto central evitar que se produzcan nuevamente actos de violencia a gran escala. Desde una perspectiva más amplia, estas mismas acciones deben contribuir al tránsito hacia una sociedad donde se respeten cabalmente los derechos humanos e impere el Estado de derecho.

En esta materia, conviene reconocer que frecuentemente las garantías de no repetición pueden mezclarse con la solución de los factores estructurales que generan y facilitan la violencia a gran escala. En este apartado, desarrollaremos algunas herramientas específicas de la JT que buscan atender el pilar de la no repetición.

Es crucial reconocer que la solución al problema de la violencia a gran escala pasa por resolver los problemas que previamente identificamos como de carácter estructural: pobreza y desigualdad, corrupción, política de drogas, modelo de seguridad pública y de procuración de justicia, y sistema penitenciario ineficiente (véase la sección 5.1.3). Como hemos dicho previamente, resolver estos problemas no es el objetivo prioritario de la JT; sin embargo, algunas herramientas de JT pueden contribuir a atenderlas.

Las opciones que se exponen son meramente ejemplificativas y de corto plazo. Conviene reiterar que las garantías de no repetición tienen una lógica evolutiva y están estrechamente relacionadas con otras políticas públicas que buscan resolver las causas estructurales de la violencia.

5.2.5.1. Datos sobre violencia de alto impacto a gran escala y violaciones graves de derechos humanos

Objeto: Desarrollo de insumos para el análisis de los patrones de violencia de alto impacto a gran escala, así como para el diseño e implementación de líneas de acción para la prevención de violaciones graves a los derechos humanos.

Mandato: Generar datos relevantes y apropiados para el análisis de los patrones de violencia de alto impacto a gran escala, así como sobre los perfiles de víctimas de violaciones graves a derechos humanos. Para cumplir con este objetivo, es importante que la generación de datos considere los criterios que, en la materia, han propuesto los mecanismos internacionales especializados en materia de derechos humanos.

Instancia responsable: Mecanismo coordinador de JT y, en su caso, el Inegi.



Insumos: Información agregada y anonimizada, generada por mecanismos extraordinarios de JT, así como por instancias, dependencias u órganos de protección de derechos humanos o atención a víctimas, seguridad pública o justicia penal, entre otras.

5.2.5.2. Plan de acción para cumplimiento de recomendaciones nacionales e internacionales en derechos humanos

Objeto: Fortalecimiento de la protección de derechos humanos en México, a través de la adopción de planes de acción específicos para el cumplimiento de las recomendaciones nacionales e internacionales en la materia.

Mandato: Diseñar un plan de acción dirigido, concreto y deliberado para el cumplimiento de las recomendaciones nacionales e internacionales vinculadas con los procesos de violencia de alto impacto a gran escala, sus antecedentes, causas y consecuencias.

Integración o institución responsable: Subcomisión especializada dentro del mecanismo coordinador de JT. Esta subcomisión debe incorporar en su integración permanente a la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como a la CNDH. Es también recomendable que se integren otros actores sociales o académicos con experiencia específica en el seguimiento o implementación de recomendaciones nacionales o internacionales en derechos humanos.

Asistencia técnica: Las instituciones responsables podrían solicitar el apoyo de la Oficina en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Insumos: resoluciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

5.2.5.3. Legislación para la cooperación con mecanismos internacionales

Objeto: La emisión de cuerpos normativos que establezcan los mecanismos claros de cooperación con órganos internacionales de derechos humanos, así como los procedimientos, autoridades responsables y facultades para el cumplimiento de las resoluciones, medidas cautelares o provisionales, recomendaciones o sentencias, según sea el caso. Este marco normativo es importante para la protección de víctimas de violaciones graves que requieren la actuación pronta y coordinada de autoridades nacionales e internacionales. En particular, México debe cumplir su compromiso de expedir un cuerpo normativo específico para la cooperación con la Corte Penal Internacional.

Institución responsable: Congreso de la Unión.

Asistencia técnica o participación social: Las cámaras del Congreso de la Unión, en conjunto o por separado, podrían solicitar la asistencia técnica de la Oficina en México de Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Como en otros casos, esta asistencia se podría formalizar a través de un acuerdo para asistencia en materia legislativa.

5.2.5.4. Reconocimiento de competencia de órganos internacionales y ratificación de tratados internacionales específicos

Objeto: Fortalecimiento de los mecanismos de protección a los derechos hu-

manos de todas las personas en México, a través de la vinculación con organismos internacionales especializados o la ratificación de tratados internacionales relevantes.

Acciones específicas: (i) Reconocimiento de la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para conocer de peticiones individuales, de conformidad con el artículo 31 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; (ii) ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; (iii) ratificación del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones; (iv) ratificación del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949.

Instancias responsables: Presidencia de la República, Secretaría de Relaciones Exteriores y Senado de la República.

5.2.5.5. Programas de desarme, desmovilización y reintegración en el contexto mexicano

Objeto: Desmovilizar a los miembros de grupos armados no estatales, estén estos organizados o no, para reintegrarlos a la vida civil, incluyendo a grupos de autodefensa que emergieron como consecuencia de la violencia ligada al tráfico de drogas, pero también a los miembros de organizaciones delictivas. Los programas

de DDR buscan asegurar gobernabilidad, apuntalar la seguridad pública, promover la civilidad y construir condiciones de paz. Si se concibe a la JT como el proceso tránsito hacia un nuevo modelo de seguridad pública, entonces los programas DDR podrían ser un componente esencial de la transición.

Mandato: Diseñar un programa que identifique las regiones del país en las que un programa de DDR pueda tener éxito y ofrecer a los miembros de los grupos armados incentivos atractivos para desarmarse y superar los obstáculos en su reinserción a la vida productiva del país. Asimismo, el programa debe articularse con otras medidas de la JT como las amnistías y los programas de reparación, así como las condiciones que garanticen la seguridad pública por parte de los cuerpos estatales.

Acciones específicas: Los programas de DDR deben ser creados *ad hoc* para cada región. Ello implica que las características y los alcances de estos variarán sustancialmente. Por ejemplo, las condiciones de operación en zonas urbanas de alta marginación deben ser muy distintas a las que pueden requerirse en áreas rurales con poca presencia del Estado. Las diferencias también pueden apreciarse en función de la magnitud de los fenómenos de violencia y las características de los grupos responsables de la misma. En cualquier caso, un programa de DDR debe siempre precisar con toda claridad cuales serán los beneficios de integrarse a él (reducción de pena, amnistía, compensación económica, etc.), así como dar seguimiento a las personas que se incorporen al programa, pues de lo contrario el riesgo de que se reincorporen a los grupos no estatales es alto. El programa también debe ser cuidadoso de no enviar el mensaje de que “premia” a los perpetradores de la violencia.

Insumos: Es importante considerar que un programa de DDR implica diferentes fases con diferentes responsables: desde las instituciones encargadas de recibir y asegurar las armas, hasta aquellas responsables de los mecanismos de reinserción. Dadas las condiciones actuales, un programa de DDR debería incluir a autoridades federales y locales. Las comisiones de la verdad pueden emitir recomendaciones que contribuyan a la ejecución de las acciones en materia de DDR, integrando grupos de trabajo plurales para supervisar su ejecución.

5.3. Síntesis de las recomendaciones

En el contexto actual, resulta pertinente considerar el uso de un enfoque de JT con el objeto de contribuir a atender las consecuencias de la violencia de gran escala que ha vivido el país desde 2006. Sin embargo, conviene tener en cuenta dos elementos. Primero, el contexto específico de México en el que la violencia tiene un componente criminal que sigue vivo. Segundo, que la JT supone una decisión política que debe tener dos

componentes. Por un lado, un diseño que permita articular las diferentes herramientas de manera coherente y complementaria con base en las especificidades y contextos regionales y poblacionales. Por otro, tendría que ser acompañada de otras medidas y políticas prospectivas que atiendan las causas estructurales de la violencia (pobreza, corrupción, impunidad, debilidad institucional, nueva política de drogas, entre otras). La JT, por sí misma, no puede resolver el problema de la violencia en el país.

Bajo esta perspectiva, recomendamos considerar, entre otros, los siguiente elementos:

- La posibilidad de poner en marcha un proceso de JT en México dentro del marco constitucional y legal vigente.
- Crear un mecanismo rector interinstitucional, con un mandato amplio sobre la política de JT en todo el país.
- Crear un órgano independiente de supervisión, seguimiento y evaluación de medidas de reparación.
- Valorar y determinar la opción más adecuada para incorporar actores internacionales que coadyuven al proceso, presten asistencia técnica y fortalezcan a las instancias nacionales, que se estimen necesarias, sin desplazarlas o sustituirlas.
- Crear programas que atiendan a los jóvenes y otros grupos en situación vulnerable, así como definir zonas

prioritarias de intervención y medidas regionales específicas, dentro de un marco nacional de JT.

- Generar un diseño flexible, coherente y articulado de las herramientas de JT. Identificar para cada herramienta el mandato, el objetivo y los responsables de su operación, así como los recursos necesarios para que puedan operar. Es necesario considerar cómo las herramientas de JT se vinculan o complementan a los mecanismos ordinarios.
- Incorporar en el diseño de cada herramienta mecanismos de participación de la víctimas y una perspectiva transversal de género e inclusión.
- Establecer un periodo de dos (o máximo tres) años para el proceso de JT, a partir del inicio de sus actividades, al final del cual se deberá evaluar los resultados y tomar, en su caso, las medidas necesarias para mantener o modificar las herramientas que hayan funcionado adecuadamente.



VI. FUENTES

- A/69/518. 2014. *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, Pablo Greiff. CDHNU: Nueva York, 14 de octubre.
- A/HCR/5/7. 2007. *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El derecho a la verdad*. CDHNU: Nueva York, 7 de junio.
- A/HRC/21/46. 2012. *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, Pablo Greiff. CDHNU: Nueva York, 9 de agosto.
- A/HRC/27/56. 2014. *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, Pablo de Greiff. CDHNU: Nueva York, 27 de agosto.
- A/HRC/30/42. 2015. *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, Pablo de Greiff. CDHNU: Nueva York, 7 de septiembre.
- A/HRC/34/62. 2016. *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. CDHNU: Nueva York, 27 de diciembre.
- A/HRC/36/50/Add.1. 2017. *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición acerca de su estudio mundial sobre la justicia de transición*. CDHNU: Nueva York, 7 de agosto.
- A/HRC/RES/18/7. 2011. *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos: Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. CDHNU: Nueva York.

- A/HRC/RES/27/3. 2014. *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos: Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. CDHNU: Nueva York.
- A/RES/60/147. 2006. *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. AGNU: Nueva York, 21 de marzo.
- Aguilar, Luis F. 2010. "Introducción". En Luis F. Aguilar, *Política Pública*. Siglo XXI-EAP-DF: México.
- Ahmed, Azam. 2017. "Mexico's Deadliest Town. Mexico's Deadliest Year". *The New York Times*, 4 de agosto.
- Alto Comisionado para la Paz. 2016. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Firmado por Juan Manuel Santos Calderón y Timoleón Jiménez, 24 de noviembre.
- Ambos, Kai, (coord.) 2011. *Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales Un estudio comparado*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.
- Anderson, B., A. García y M. Martínez. 2018. "Regulación repensada: la necesidad de nuevas políticas y normas en el tratamiento de las adicciones". En Atuesta, L. y A. Madrazo Lajous, *Las violencias: en busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas*. CIDE: México.
- Aquino, Eréndira. 2017. "Pugna entre criminales, droga y un gobierno ineficaz ubican a BCS como el tercer estado más violento". *Animal Político*, 24 de noviembre.
- Arias Hernández, Gabriel. 2009. *Representación judicial de las víctimas en Justicia y Paz. Guía Institucional*. Defensoría del Pueblo, Centro Internacional para la Justicia Transicional y Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Bogotá.
- Arthur, Paige. 2009. "How "Transitions" Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice". *Human Rights Quarterly*, no. 31 (2):321-367.
- Atuesta, Laura H. 2017a. "Narcomessages as a way to analyse the evolution of organised crime in Mexico". *Global Crime* 18(2): 100-121.
- Atuesta, Laura H. 2017b. "Towards an evaluable drug policy: analysis of six focus groups in Mexico".
- Atuesta, Laura H., y Aldo F. Ponce. 2017. "Meet the Narco: increased competition

- among criminal organisations and the explosion of violence in Mexico". *Global Crime* 18(4): 375-402.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU). 2014. *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, Pablo Greiff. ONU: Nueva York, 14 de octubre.
- Bass, Gary. 2004. "Jus post bellum". *Philosophy and Public Affairs*, no. 32(4).
- Bonello, Deborah y Erin Siegal McIntyre. 2014. "Is rape the price to pay for migrant women chasing the American Dream?". *Splinter*, 10 de septiembre.
- Breach, Miroslava. 2017. "Destierra el narco a centenares de familias de la sierra de Chihuahua". *La Jornada*, 24 de marzo.
- Bruce, Gary. 2008. "Access to Secret Police Files, Justice and Vetting in East Germany since 1989". *German Politics and Society*. 25: 82-111.
- Calderón, Gabriela, Gustavo Robles, Alberto Díaz-Cayeros y Beatriz Magaloni. 2015. "The beheading of criminal organizations and the dynamics of violence in Mexico". *Journal of Conflict Resolution*, 59(8): 1455-1485.
- Cantú, M.E. 2018. "Cortes de drogas, ¿medida eficaz?". *Reforma*: México, 22 de julio.
- Cejudo, Guillermo M. y Cynthia Michel. 2016. "Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo". *Gestión y Política Pública*, vol. XXV, núm. 1.
- Cejudo, Guillermo M. y Mauricio Merino. 2010. "Introducción". *Enfoques de política pública*. CIDE-FCE: México.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) et al. 2017. *Informe general de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia*. CIDE-IIJ-UNAM-INACIPE: México.
- Chiu, Yvone. 2011. "Liberal Lustration". *Journal of Political Philosophy*, 19(4): 440-464.
- Chu, Vivian S. y William J. Krouse. 2009. "Gun Trafficking and the Southwest Border". Congressional Research Service Report. R40733.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 2008. "Lineamientos especiales para una política integral de reparaciones". OEA: Washington D.C., 19 de febrero.
- CIDH. 2013. *Verdad, justicia y reparaciones: Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 diciembre.
- CIDH. 2014. *El derecho a la verdad en América*. OEA/Ser.L/V/II.152 Doc.2, 13 agosto.

- CIDH. 2018. “Informe de país. Nicaragua. Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua”. OEA: Washington D.C., 21 de junio.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH). 2016. *Violencia y terror: Hallazgos sobre las fosas clandestinas en México*. CMDPDH y Universidad Iberoamericana: México.
- CMDPDH. 2018. *Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México. Informe 2017*. CMDPDH: Ciudad de México.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). 2016a. *Informe especial sobre los grupos de autodefensa en el estado de Michoacán y las violaciones a los derechos humanos relacionadas con el conflicto*. CNDH: Ciudad de México.
- CNDH. 2016b. “Recomendación General No. 24. Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México”. CNDH: Ciudad de México, 8 de febrero.
- CNDH. 2016c. “Recomendación General No. 25. Sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos”. CNDH: Ciudad de México, 8 de febrero.
- CNDH. 28/2016. “Recomendación No. 28/2016. Sobre el caso de los jornaleros agrícolas indígenas rarámuris (tarahumaras), en Baja California Sur”. CNDH: Ciudad de México, 31 de mayo.
- CNDH. 30/2017. “Recomendación No. 30/2017. Sobre el recurso de impugnación por la no aceptación de una recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, en relación con la violación a los derechos humanos, a la protección de la salud y a una mejor calidad de vida en agravio de R”. CNDH: Ciudad de México, 16 de agosto.
- CNDH. 33/2018. “Recomendación No. 33/2018. Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos por la inviolabilidad del domicilio, detención arbitraria y retención ilegal en agravio de V1 y tortura en agravio de V1 y V2, atribuibles a servidores públicos de la policía federal”. CNDH: Ciudad de México, 4 de octubre.
- Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep). *Documentos varios*. Conadep: Argentina.
- Comisión para la Verdad para El Salvador. 1993. “De la locura a la esperanza: La guerra de los Doce Años en El Salvador: Reporte de la Comisión de la Verdad para El Salvador”. Universidad de El Salvador: San Salvador, mayo.
- Comisión Presidencial para la Verdad sobre las Muertes Sospechosas. Corea del Sur.

- Coria Rivas, Carlos. 2011. "Matan a 50 juristas en tres años en Chihuahua". *Excélsior*, 25 de junio.
- Correa, Cristian. 2013. *Reparaciones en Perú El largo camino entre las recomendaciones y la implementación*. Centro Internacional para la Justicia Transicional: Nueva York.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH). 1988. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio. Serie C No. 4
- CorteIDH. 2000. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre. Serie C No. 70.
- CorteIDH. 2001a. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 14 de marzo. Serie C No. 75.
- CorteIDH. 2001b. Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Fondo. Sentencia de 6 de diciembre. Serie C No. 90.
- CorteIDH. 2003. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre. Serie C No. 101.
- CorteIDH. 2004a. Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 29 de abril. Serie C No. 105.
- CorteIDH. 2004b. Caso Molina Theissen Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 4 de mayo. Serie C No. 106.
- CorteIDH. 2004c. Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio. Serie C No. 109.
- CorteIDH. 2004d. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio. Serie C No. 110.
- CorteIDH. 2004e. Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre. Serie C No. 119.
- CorteIDH. 2005a. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo. Serie C No. 120.
- CorteIDH. 2005b. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre. Serie C No. 134.
- CorteIDH. 2006a. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero. Serie C No. 140.
- CorteIDH. 2006b. Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio. Serie C No. 148.
- CorteIDH. 2006c. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre. Serie C No. 154.

- CortelDH. 2006. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre. Serie C No. 160.
- CortelDH. 2006. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre. Serie C No. 153.
- CortelDH. 2006. Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre. Serie C No. 162.
- CortelDH. 2007. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo. Serie C No. 163.
- CortelDH. 2007. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio. Serie C No. 166.
- CortelDH. 2008. Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto. Serie C No. 186.
- CortelDH. 2008. Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre. Serie C No. 190.
- CortelDH. 2009. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre. Serie C No. 202.
- CortelDH. 2009. Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre. Serie C No. 211.
- CortelDH. 2010. Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo. Serie C No. 213.
- CortelDH. 2010. Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo. Serie C No. 212.
- CortelDH. 2010. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre. Serie C No. 219.
- CortelDH. 2011. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero. Serie C No. 221.
- CortelDH. 2012. Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre. Serie C No. 253.
- CortelDH. 2012. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre. Serie C No. 252.
- CortelDH. 2012. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre. Serie C No. 250.

- CorteIDH. 2013. Caso de las Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre. Serie C No. 270.
- CorteIDH. 2014. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre. Serie C No. 287.
- CorteIDH. 2015. Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre. Serie C No. 299.
- CorteIDH. 2015. Caso Quispialaya Vilcapoma Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre. Serie C No. 308.
- CorteIDH. 2016. Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre. Serie C No. 328.
- CorteIDH. 2016. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre. Serie C No. 318.
- CorteIDH. 2017. Caso Vereda La Esperanza Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto. Serie C No. 341.
- CorteIDH. 2018. Caso Coc Max y otros (Masacre de Xamán) Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto. Serie C No. 356.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Diario Oficial de la Federación: México.
- De Greiff, Pablo. 2006. "Justice and Reparations". En Pablo De Greiff, *The handbook of reparations*. Oxford University Press: Oxford, 451-477.
- Decreto 588/2017. 2017. "Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición". Presidencia de la República: Colombia, 5 de abril.
- Dube, Arindrajit, Oeindrila Dube, y Omar García-Ponce. 2013. "Cross-border spillover: US gun laws and violence in Mexico". *American Political Science Review*, 107(3): 397-417.

- Durán-Martínez, Angélica. 2018. *The Politics of Drug Violence: Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico*. Oxford University Press: Oxford.
- Duthie, Roger. 2017. *Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies*. International Center for Transitional Justice, Research Report: Washington.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc). 2005. *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, E/CN.4/2005/102/Add.1. ONU: Nueva York, 18 de febrero.
- Elster, Jon. 2012. "Justice, Truth, Peace". En Melissa Williams, Rosemary Nagy y Jon Elster (eds.), *Transitional Justice*. New York University Press: Nueva York.
- Enamorado, Ted, Luis-Felipe López-Calva, Carlos Rodríguez-Castelán y Hernán Winkler. 2014. "Income Inequality and Violent Crime". Policy Research Working Paper 6935, World Bank.
- Engle, Karen, Zenaida Miller y D.M. Davis. 2016. *Anti-Impunity and the Human Rights Agenda*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Engle, Karen. 2016. "A Genealogy of the Criminal Turn in Human Rights". En Karen Engle, Zenaida Miller y D.M. Davis (eds.), *Anti-Impunity and the Human Rights Agenda*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Espíndola, Juan. 2017. "Culpabilidad y sanción penal en la violencia del tráfico de drogas. Una perspectiva normativa". *Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre (Trace)*, 72:117-144, junio.
- Estatuto de Roma. 1998. *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. CPI: La Haya.
- Faulenbach, Bernd. 2000. "Die Enquete-Kommissionen und die Geschichtsdebatte in Deutschland seit 1989". En *The GDR and Its History: Rückblick und Revision. Die DDR im Spiegel der Enquete-Kommissionen*. Rodopi: Amsterdam.
- Freeman, Mark y Max Pensky. 2012. "The amnesty controversy in international law". En Lessa Francesca y Leigh Payne (eds.), *Amnesty in the age of human rights accountability. Comparative and international perspectives*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Freeman, Mark. 2009. *Necessary evils: amnesties and the search for justice*. Cambridge University Press: Cambridge.

- Fundación para el Debido Proceso (DPLF). 2008. *Victimas sin mordaza: El impacto del sistema interamericano en la justicia transicional en Latinoamérica: los casos de Argentina, Guatemala, El Salvador y Perú*, DPLF: Estados Unidos de América.
- García-Ponce, Omar y Andrés Lajous. 2017. “¿Qué tan letales son las fuerzas armadas de México”. *Nexos*. Febrero.
- Gitari Ndungú, Christopher. 2017. “Failure to Reform. A Critique of Police Vetting in Kenya”. *International Center for Transitional Justice*, 21 de noviembre.
- Gómez Ayala, Víctor y José Merino. 2012. “‘Ninis’ y violencia en México: ¿nada mejor que hacer o nada mejor que esperar?”. En José Antonio Aguilar (coord.) *Las Bases Sociales del Crimen Organizado y la Violencia en México*. Secretaría de Seguridad Pública: México.
- González, Eduardo y Howard Varney. 2013. “What are True Commissions?”. En *Truth Seeking. Elements of Creating an Effective Truth Commission*. International Center for Transitional Justice: Nueva York.
- González, Eduardo, Elena Naughton y Félix Reátegui. 2014. Challenging the Conventional: *Can Truth Commissions Effectively Contribute to Peace Processes?*. International Center for Transitional Justice, Kofi Annan Foundation.
- Guerrero-Ortiz, Martha y Martha Cecilia Jaramillo-Cardona. 2015. “Deportación y violación de los derechos del migrante en ambas fronteras”. *Convergencia* 22(69): 85-106.
- Guerrero, Eduardo. 2018. “La segunda ola de violencia”. *Nexos*: México.
- Hayner, Priscilla B. 2001. *Unspeakable truths: Confronting State Terror and Atrocity*. Routledge: Nueva York.
- Hayner, Priscilla B. 2011. *Unspeakable truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. 2a ed. Routledge: Nueva York.
- Holmes, Stephen. 1994. “The End of Decommunization”. *Eastern European Constitutional Review*, no. 3.
- Human Rights Watch (HRW). 2011. “Neither Rights nor Security. Killings, Torture and Disappearances in Mexico’s War on Drugs”. HRW.
- International Human Rights Law Institute et.al. 2007. *Principios de Chicago sobre Justicia transicional* (2007). IHRLI, Chicago Council on Global Affaires, Instituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali y Association Internationale de Droit Pénal: Chicago.

- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi). 2016. *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad*. Inegi: México.
- Isser, Deborah. 2011. *Customary justice and the rule of law in war-torn societies*. United States Institute of Peace Press: Washington, D.C.
- Jesse, Eckhard. 2008. “‘Entnazifizierung’ und ‘Entstasifizierung’ als politisches Problem. Die doppelte Vergangenheitsbewältigung”. En Eckhard Jesse (ed.), *Diktaturen in Deutschland. Diagnosen und Analysen*. Baden-Baden: Nomos, 297-311.
- Keefer, Philip y Norman Loayza. 2010. *Innocent bystanders: developing countries and the war on drugs*. World Bank Publications.
- Kersten, Mark. 2016. *Justice in Conflict: The Effects of the International Criminal Court's Interventions on Ending Wars and Building Peace*. Oxford University Press: Oxford.
- Kovras, Iosif. 2017. *Grassroots activism and the evolution of transitional justice: The families of the disappeared*. Cambridge University Press: Nueva York.
- Lasswell, H. 1953/1992. “La orientación hacia las políticas”. En Luis Aguilar *El estudio de las políticas públicas. Colección de Antologías de Política Pública, Primera Antología*. M.A. Porrúa: México.
- Ley General de Víctimas (LGV). Diario Oficial de la Federación: México.
- Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (LNSIIPA). Diario Oficial de la Federación: México.
- Lions, Monique. 2004. “Amnistía”. En *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I A-C, Editorial Porrúa S.C., Instituto de Investigaciones Jurídicas: México.
- López Díaz, Claudia, Diego González y Jorge Errandonea. 2012. “Justicia Transicional en Colombia”. En Andreas Forer y Claudia López Díaz, *Colombia: un nuevo modelo de justicia transicional*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit: Colombia.
- Lynch, Gabrielle. 2018. *Performances of Injustice. The Politics of Truth, Justice, and Reconciliation in Kenya*. Cambridge University Press: Nueva York.
- Madrazo Lajous, A., Catalina Pérez Correa y Ernesto Zedillo. 2018. *La política de drogas en México: causa de una tragedia nacional*.
- Magaloni Kepel, A.L. 2015. “La arbitrariedad como método de trabajo: La persecución criminal durante la administración de Felipe Calderón”. En Catalina Pérez Correa, *De la detención a la prisión*. CIDE: México.
- Mallinder, Louise. 2008. *Amnesty, human rights and political transitions: Bridging the peace and justice divide*. Hart Publishing: Oxford.

- Mayorga, Patricia. 2017. "La Tarahumara: historias de vejaciones e impunidad". *Proceso*, 5 de enero.
- McEvoy, Kieran y Lorna McGregor. 2008. *Transitional Justice from Below: Grassroots Activism and the Struggle for Change*. Hart Publishing: Oxford.
- Merino, José, Jessica Zarkin y Eduardo Fierro. 2013. "Marcado para morir". *Nexos*, 1 de julio.
- Merino, José, Jessica Zarkin y Eduardo Fierro. 2015. "Marcado para morir". *Nexos*: México.
- Merino, Mauricio. 2013. *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE: México.
- Miranda, Justino. 2016. "Balean a abogado; suman 16 asesinados". *El Universal*, 21 de mayo.
- Moncada, Eduardo. 2017. "Varieties of vigilantism: conceptual discord, meaning and strategies". *Global Crime* 18(4): 403-423.
- Morales, Marco A. y Virgilio Muñoz. 2017. ¿Qué mide exactamente el índice de letalidad? Prevención y castigo. Blog sobre la Política de Seguridad. *Nexos*. 3 de abril.
- Nuzzi-O'Shaughnessy, Laura , and Michael Dodson. 1998. "Political Bargaining and Democratic Transitions: A Comparison of Nicaragua and El Salvador". *Journal of Latin American Studies*, no. 31:99-127.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). 2008. *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States. Reparations programs*. ONU: Nueva York y Ginebra.
- OHCHR. 2009. *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States. Amnesties*. ONU: Nueva York y Ginebra.
- OHCHR. 2006. *Rule-of-law tools for post-conflict states prosecution initiatives*, HR/PUB/06/4.
- Orentlicher, Diane. 2004. *Estudio independiente, con inclusión de recomendaciones, sobre las mejores prácticas, para ayudar a los estados a reforzar su capacidad nacional con miras a combatir todos los aspectos de la impunidad*, E/CN.4/2004/88. CDHNU: Nueva York, 27 de febrero.
- Open Society Justice Initiative (OSJI). 2018. *Manual para el diseño de mecanismos de responsabilidad penal para crímenes graves*. PSJI: Washington.
- Osorio, Javier. 2012. "Las causas estructurales de la violencia. Evaluación de algunas hipótesis". En José Antonio Aguilar (coord.), *Las bases sociales del*

- crimen organizado y la violencia en México*. Secretaría de Seguridad Pública: México.
- Patel, Ana Cutter, Pablo de Greiff y Lars Waldorf (eds.). 2010. *Disarming the Past: Transitional Justice and Ex-Combatants*. Social Science Research Council: Nueva York.
- Pérez Correa, Catalina y Andrés Ruiz. 2018. “A ras de tierra”. *Nexos*: México, 1º de julio.
- Pérez Correa, Catalina y Elena Azaola. 2012. *Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social*. CIDE: México.
- Phillips, Brian J. 2017. “Inequality and the Emergence of Vigilante Organisations: The Case of Mexican Autodefensas”. *Comparative Political Studies*, 50 (10):1358-89.
- Preysing, Domenica. 2016. *Transitional Justice in Post-Revolutionary Tunisia (2011-2013)*, Tesis Doctoral. Universidad Libre de Berlín: Alemania.
- Proceso. 2011. “En Durango, 29 abogados asesinados y diez desaparecidos”. *Proceso*, 28 de enero.
- Protocolo de Estambul. 2000. *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes*. OHCHR: Nueva York y Ginebra.
- Protocolo de Minnesota. 2016. *Protocolo de Minnesota sobre la investigación de muertes potencialmente ilícitas*. OHCHR: Nueva York y Ginebra.
- Ramírez de Garay, Luis David. 2014. “Crimen y economía: análisis de la tasa de homicidio en México a partir de variables económicas (2000, 2005, 2010)”. *Estudios Sociológicos*, 32(96): 505-540.
- Reforma. 2013. “Tienen autodefensas en 68 municipios”. *Reforma*, 2 de marzo.
- Resolución 33/24. 2016. “Situación de los derechos humanos en Burundi (Resolución 33/24)”, *Informe del Consejo de Derechos Humanos*. ONU: Nueva York, 30 de septiembre.
- Resolución 34/26. 2017. Situación de los derechos humanos en Myanmar (Resolución 34/26). ONU: Nueva York, 24 de marzo.
- Rivera, Guillermo. 2018. “La legalización de la amapola debe considerar a campesinos e industria farmacéutica: expertos”. *El Sur de Acapulco: Acapulco*, 9 de octubre.
- Sánchez-Talanquer, Mariano. 2018. “Legacies of Revolution: Popular Militias and the

- Rule of Law". Documento de trabajo. Harvard Academy for International and Area Studies. Junio.
- Santamaría, Gema. 2016. "Crooked Officials, Vigilantes, and the Lynch Mob: Violence and the Politics of State Formation in Post-Revolutionary Puebla (1930-1940s)". Documento de Trabajo, presentado en el Seminario "Economía, Derechos Humanos y Rendición de Cuentas". CIDE: México, 14 de diciembre.
- Schwartz, Herman. 1995. "Lustration in Eastern Europe". En Neil Kritz, *Transitional Justice: Volume 1 General Considerations*. United States Institute for Peace Press (USIP): Washington D.C.
- Seils, Paul. 2016. *Handbook on Complementarity: An Introduction to the Role of National Courts and the ICC in Prosecuting International Crimes*, Research Report. International Center for Transitional Justice: Washington.
- Secretaría General de las Naciones Unidas (SGNU). 2004. *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies (S/2004/616)*. SGNU: Nueva York.
- SGNU. 2011. *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies (S/2011/634)*. SGNU: Nueva York.
- Shaw, Rosalind, and Lars Waldorf. 2010. *Localizing Transitional Justice: Interventions and Priority after Mass Violence*. Stanford University Press: Stanford.
- Shaw, Rosalind. 2010. "Linking Justice with Reintegration? Ex-Combatants and the Sierra Leone Experiment". En Lars Waldorf (ed.), *Localizing Transitional Justice: Interventions and Priority after Mass Violence*. Stanford University Press: Stanford.
- Stan, Lavinia. 2009. *Transitional justice in Eastern Europe and the former Soviet Union: Reckoning with the Communist past*. Routledge: Londres.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). 2004. "Tesis: 1a./J. 66/2003. Fraude por simulación de un acto judicial. Para que se configure ese delito es requisito indispensable que exista bilateralidad en su realización (Legislaciones de Puebla y del Distrito Federal)". 9a Época, 1a Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* Tomo XIX: 61. SCJN: Ciudad de México, marzo.
- SCJN. 2014. "Tesis Aislada Num. 1a. CCLXXXVII/2014 (10a). Derechos Humanos. Conforme al Artículo 1o. de la Constitución Federal, vigente desde el 11 de junio de 2011, las garantías para su protección pueden adoptar un carácter positivo o negativo". 10a Época, 1a Sala, *Gaceta del Se-*

- manario Judicial de la Federación* 9(I):528. SCJN: Ciudad de México, agosto.
- SCJN. 2017a. “Tesis: 1a./J. 31/2017 (10a). Derecho fundamental a una reparación integral o justa indemnización. Su concepto y alcance”. 10a Época, 1a Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* 41(II):752. SCJN: Ciudad de México, abril.
- SCJN. 2017b. “Tesis 2a/J. 112/2017 (10a). Compensación a víctimas de violación a los derechos humanos. La manifestación de conformidad de la víctima al obtener el monto de una reparación a través de otros mecanismos no impide el acceso al fondo de ayuda, asistencia y reparación integral previsto en la Ley General de Víctimas”. 10a Época, 2a Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* 45(II):748. SCJN: Ciudad de México, agosto.
- Tomuschat, Christian. 2001. “Clarification Commission in Guatemala”. *Human Rights Quarterly*, 23(2): 233-258.
- Torreblanca, Carolina. 2018. “No todos los homicidios de mujeres son feminicidios”. *Animal Político*, 13 de febrero.
- Transform Drug Policy Foundation (TDPF). 2009. *After the war on drugs: blueprint for regulation*. TDPF: Reino Unido.
- Transitional Justice Institute (TIJ). 2013. *The Belfast Guidelines on Amnesty and Accountability*. University of Ulster: Belfast.
- Tucker, Aviezer. “Scarce Justice: The Accuracy, Scope, and Depth of Justice”. *Politics, Philosophy, and Economics*, 11(1): 2012, 76-96.
- United States Institute of Peace (USIP). 2011. *Truth Commissions Digital Collection*. USIP: Estados Unidos de América.
- Uprimny, Rodrigo y María Paula Saffón. 2005. “Justicia Transicional y Justicia restaurativa: tensiones y complementariedades”. *DeJusticia*: Bogotá, 12 de diciembre.
- Uprimny, Rodrigo y María Paula Saffón. 2007. “Uses and Abuses of Transitional Justice in Colombia”. En M. Bergsmo y P. Kalmanovitz, *Law in Peace Negotiations*. FIJCJ Publication Series, International Peace Research Institute in Oslo: Oslo.
- Van Zyl, Paul. 1999. “Dilemmas of Transitional Justice: The Case of South Africa's Truth and Reconciliation Commission”. *Journal of International Affairs*, no. 52(2).

- Varney, Howard y Katarzyna Zduńczyk. 2017a. "Transitional Justice in Tunisia Tension between the Need for Accountability and Due Process Rights". *International Center for Transitional Justice*: Washington, diciembre.
- Varney, Howard y Katarzyna Zduńczyk. 2017b. "Legal Frameworks for Specialized Chambers Comparative Studies for the Tunisian Specialized Criminal Chambers". *International Center for Transitional Justice*: Washington, diciembre.
- Vermeule, Adrian. 2012. "Reparations as rough justice". En Melissa Williams, Rosemary Nagy y Jon Elster (eds.), *Transitional Justice*. New York University Press: Nueva York.
- Vincent, Robin. 2011. "An Administrative Practices Manual for Internationally Assisted Criminal Justice Institutions". Research Report. *International Center for Transitional Justice*: Washington.

VII. ANEXO A

Bases de datos: Fuentes y metodología

1. Base de defunciones del Inegi (2000-2016)

- Desagregación: Municipal.
- Temporalidad: 2000-2016.
- Frecuencia: Mensual/Anual.
- Descripción general: Base de datos desagregada temporal y espacialmente para el análisis de defunciones por distintas causas (agresión sexual, intervención legal, arma de fuego, agresión, etc.) y con la posibilidad de examinar las características de las víctimas por su condición socioeconómica, origen, edad, entre otras variables.
- Ventajas: La base de defunciones del Inegi es la más completa fuente de información que existe en México para determinar el número de homicidios. Se encuentra disponible para todo el periodo de interés (2007-2016) y está desagregada a nivel municipal. Las estadísticas se generan con información de las actas y certificados de las Oficinas del Registro Civil, mientras que las defunciones accidentales y violentas se obtienen de información proporcionada por las Agencias de Ministerio Público.
- Limitaciones: Su mayor limitante es la agregación de todos los

homicidios en una sola categoría. Utilizando esta Base no es posible determinar cuáles de estos homicidios fueron dolosos o culposos, o cuáles estuvieron relacionados con la guerra contra las drogas o la delincuencia organizada. Por esta razón, al utilizar estos datos, se deben tomar precauciones al momento de hacer recomendaciones de política pública.

2. Base de datos CIDE-PPD (Base de Datos de Fallecimientos presuntamente relacionados con actividad delincuencial)

- Desagregación: Municipal.
- Temporalidad: Diciembre 2006-noviembre 2011.
- Frecuencia: Mensual/Anual.
- Descripción general: Base de datos desagregada temporal y espacialmente para el estudio específico de la violencia perpetrada como parte de la actividad del crimen organizado y dirigida contra grupos, sectores o poblaciones específicas.
- Ventajas: La base permite un enfoque en la violencia del crimen organizado, con un alto nivel de detalle, incluyendo señales de muerte e

identidad de algunos de los grupos de víctimas. Es la única fuente de información disponible para analizar algunos aspectos contra el crimen organizado, incluyendo información desagregada a detalle de los enfrentamientos entre fuerzas públicas y grupos criminales y descripción del *modus operandi* de los grupos de crimen organizado (narco-mensajes, modo de muerte, eventos con extrema violencia, fuerza pública ejecutada, entre otros).

- Limitaciones: La Base CIDE-PPD tiene dos limitaciones importantes. La primera consiste en la falta de fuente documentada de la base originalmente recibida por el CIDE, que dio origen a la base CIDE-PPD publicada. La segunda está relacionada con la metodología que se infiere fue utilizada para generar la información incluida en la base original.
- Notas adicionales: Con respecto al primer sesgo, el PPD realizó el proceso de validación el cual se describe en detalle tanto en el artículo descriptivo "La "guerra contra las drogas" en México: Registros (oficiales) de eventos durante el periodo de diciembre 2006 a noviembre 2011" por Atuesta, Sánchez y Madrazo (2016), publicado en la página de internet del PPD (politicadedrogas.org). El objetivo principal del proce-

so de validación fue corroborar que la información obtenida en la base original no hubiese sido fabricada y que, en efecto, correspondía a hechos ocurridos en el contexto de la guerra contra las drogas durante el sexenio de Felipe Calderón. El equipo PPD concluye, después de realizado el proceso de validación, que la base original corresponde a la fuente principal con la cual se elaboró la “Base de Fallecimientos relacionados con Presunta Actividad Delincuencial” publicada en la página de Presidencia hasta el inicio de la presente administración; sugiriendo que los archivos contenidos en ella no son fabricación, sino que corresponden a los registros administrativos correspondientes. La segunda limitante es una función de la metodología utilizada para generar la información incluida en la base original. Se identificaron tres principales limitaciones relacionadas con dicha metodología: (i) la razón por la cual se decidió recopilar la información en la base original; (ii) diferencias en cómo se recolectó la información dependiendo del órgano de gobierno que haya aportado el registro; y (iii) diferencias espaciales y temporales en la información recolectada.

3. Primera Encuesta realizada a la Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social (Pérez Correa y Azaola, 2012)

- Desagregación: Encuesta representativa de ocho centros federales de readaptación social.

- Temporalidad: Exclusivamente para el año 2012.
- Descripción general: Encuesta a 821 internos en ocho centros federales de readaptación social, con información sobre las características sociodemográficas y factores de riesgo de los internos, así como su relación con drogas y crimen organizado (consumo, sentencias, etc.). La encuesta incluye además datos sobre experiencias de tortura por parte de agentes del Estado antes y durante la detención.
- Ventajas: Acceso a información detallada de la experiencia y condiciones de internamiento.
- Limitaciones: Los datos se limitan a un año exclusivamente. Los datos son representativos por centro de readaptación social, pero no son representativos a nivel de municipio o entidad federativa.

4. Base de datos de agresiones contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos, LNPP-CIDE-DataLab

- Nivel de desagregación: Municipal.
- Temporalidad: 2009-2016.
- Frecuencia: Anual.
- Descripción general: Base de datos sobre eventos de agresión (secuestro, lesiones, homicidios) dirigidos contra periodistas y para defensores de derechos humanos, construida a partir de la revisión automatizada y sistematizada de 5 periódicos nacionales, 34 periódicos locales, junto con reportes, alertas y notas de monitoreo de 10 organizaciones de

la sociedad civil (OSC) dedicadas a la defensa de periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

- Ventajas: La información está disponible a nivel municipal, separada por cada grupo (periodistas y defensores). La inclusión de diversas fuentes permite tener un conteo más completo que el disponible en otras fuentes oficiales o de organizaciones sociales.
- Limitaciones: La base de datos no permite cubrir la totalidad del periodo de estudio, desde 2006 hasta el último año de la más reciente administración.

5. Base de datos de homicidios de alcaldes en México, Pérez y Paz (2018)

- Nivel de desagregación: Municipal.
- Temporalidad: 8 de julio de 2004 - 16 de mayo de 2018.
- Frecuencia: Anual.
- Descripción general: Base de datos sobre homicidios contra alcaldes en función, alcaldes sustitutos, exalcaldes, alcaldes electos a partir de una diversidad de fuentes académicas y hemerográficas, junto con la propia recolección de datos de las asociaciones de alcaldes en México.
- Ventajas: Es la base de datos más actualizada sobre el fenómeno de violencia contra autoridades en México.
- Limitaciones: Enfoque exclusivo en alcaldes y en homicidios no permite capturar un grupo más amplio de funcionarios públicos (regidores, síndicos, secretarios) que han sido blancos de distintas formas de violencia (secuestros, desapariciones,

amenazas, atentados). La base no discrimina entre violencia de tipo criminal y violencia de tipo político o electoral.

6. Base de datos de presencia de autodefensas en 2013, Phillips (2013)

- Nivel de desagregación: Municipal.
- Temporalidad: 2013.
- Descripción general: Base de datos sobre presencia de autodefensas en 2013 a nivel municipal, a partir de una revisión hemerográfica en los periódicos *El Universal*, *Milenio* y *Animal Político*.
- Ventajas: La base de datos tiene una desagregación a nivel municipal, lo cual es relevante para un análisis adecuado del fenómeno.
- Limitaciones: La base solo tiene datos para el año 2013.

7. Base de datos de incidencia delictiva del fuero común, SESNSP

- Nivel de desagregación: Estatal / Municipal.
- Temporalidad: 1997-2018 / 2011-2017.
- Frecuencia: Anual.
- Descripción general: Base de datos oficial sobre incidencia delictiva en los estados y municipios. La base provee información sobre un listado amplio de delitos, bajo distintas modalidades: delitos patrimoniales (abigeato, abuso de confianza, daño en propiedad, extorsión, despojo), delitos sexuales, homicidios,

lesiones, privación de la libertad, robo común, robo de ganado, entre otros.

- Ventajas: La base permite tener acceso al rango más amplio de delitos. La relativamente reciente desagregación a nivel municipal permite un análisis más fino de las tendencias en incidencia delictiva a nivel local.
- Limitaciones: Salvo el caso de homicidios, los registros dependen de la denuncia de los delitos y su respectiva apertura de investigación, por lo que hay un cifra negra considerable.

8. Base de datos de tomas clandestinas de petróleo y gasoductos, Pemex

- Nivel de desagregación: Estatal.
- Temporalidad: 2017-2018 (hasta junio de ese año).
- Frecuencia: Anual.
- Descripción general: Base de datos sobre el número de tomas clandestinas por estado-año.
- Ventaja: La base reporta los eventos de acuerdo con la fuente oficial directamente afectada por estos actos.
- Limitaciones: Los datos se limitan a dos años y sólo están desagregados a nivel estatal.

9. Base de datos de desplazamiento interno forzado en México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos

- Nivel de desagregación: Municipal.
- Temporalidad: 2016 y 2017.

- Frecuencia: Anual.
- Descripción general: Base de datos sobre municipios con registro de desplazamiento forzado y tipo de desplazamiento en caso de ocurrencia, por ejemplo: conflicto territorial, comunitario o político, violencia por crimen organizado, megaproyecto, entre otros. Los datos se recolectan a partir de fuentes hemerográficas, junto con registros de organizaciones de derechos humanos y especialistas en el tema.
- Ventajas: El reporte contiene información detallada sobre cada uno de los casos de desplazamiento y es posible identificar con claridad aquellos episodios exclusivamente relacionados con actividad del crimen organizado.
- Limitaciones: El reporte de 2016 no permite realizar una sistematización clara a nivel municipal. Los datos sobre el número de personas desplazadas son aproximaciones ya que resulta muy difícil ofrecer un estimado preciso en cada caso.

10. Base de datos de fosas clandestinas, Informe Ibero "Violencia y Terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México"

- Nivel de desagregación: Estatal.
- Temporalidad: 2009-2014.
- Frecuencia: Datos agregados para todo el periodo.
- Descripción general: Base de datos que ofrece un conteo del total de fosas identificadas entre 2009 y 2014 para cada estado-año a partir de una diversidad de fuentes periodísticas.

- **Ventajas:** La base ofrece el conjunto de datos más actualizados, hasta la fecha, sobre el fenómeno de fosas en todo el territorio nacional.
- **Limitaciones:** No es posible desagregar los datos para cada año ni más allá del nivel estatal.

11. Base de datos de quejas de violaciones por detención arbitraria, tortura, trato cruel, inhumano y degradante, desaparición forzada, privación de la vida y ejecución (arbitraria, sumaria o extra-judicial), Comisión Nacional de los Derechos Humanos

- **Nivel de desagregación:** Municipal.
- **Temporalidad:** 2006-2018.
- **Frecuencia:** datos desagregados por queja presentada.
- **Descripción general:** Base de datos sobre quejas presentadas ante la CNDH sobre violaciones de derechos humanos por parte de distintas autoridades e instituciones federales, estatales y municipales.
- **Ventajas:** La base permite tener el universo de quejas que fueron presentadas ante la CNDH denunciando la actuación de instituciones públicas. A pesar de no necesariamente se concluye que una queja represente una violación de derechos humanos, sí existe una correlación entre el número de quejas presentadas y las violaciones de derechos humanos cometidas por diferentes entidades. Por lo tanto, la base puede ser utilizada como una aproximación para analizar la actuación de diferentes instancias públicas.

- **Limitaciones:** Dado que solamente se trata de quejas presentadas ante la CNDH, en realidad sólo se captura un subconjunto de los casos reportados de violaciones de derechos humanos, con la mayor parte de estas quejas refiriéndose a autoridades federales, debido a que la CNDH conoce, en principio, de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos atribuidas a autoridades federales, y -sólo en ciertos supuestos- a autoridades locales. Más aún, no en todos los casos efectivamente se acreditan violaciones a derechos humanos y se emite una recomendación por parte de la Comisión.

- **Notas adicionales:** (i) en un expediente se puede señalar a una o a varias autoridades como presuntas responsables; (ii) a cada autoridad se le pueden imputar uno o varios hechos violatorios, los cuales pueden estar dirigidos a uno o varios programas de atención de la CNDH, por lo que la información puede repetirse en varias filas para un mismo número de expediente; y (iii) pueden existir variaciones en el conteo de los expedientes por los hechos violatorios, debido al avance de las investigaciones y las gestiones que se hacen en atención de los expedientes, estos hechos violatorios se pueden modificar.

12. Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol) 2016

- **Nivel de desagregación:** Estatal.
- **Temporalidad:** 2016.
- **Descripción general:** La Enpol tiene el propósito de conocer información

estadística sobre las condiciones de procesamiento e internamiento de las personas que legalmente han sido privadas de su libertad, su perfil demográfico y socioeconómico y los delitos por los cuales fueron procesados y sentenciados.

- **Ventajas:** Es la información disponible más completa con respecto a la población privada de libertad, con representatividad estatal.
- **Limitaciones:** Sólo está disponible para un año (2016) lo cual no permite hacer análisis temporal.

13. Solicitud de información de enfrentamientos de la Sedena (número de folio: 0000700005118)

- **Nivel de desagregación:** Municipal.
- **Temporalidad:** 2006-2014.
- **Frecuencia:** Anual.
- **Descripción general:** se incluye el número de elementos y civiles muertos y heridos en enfrentamientos en los que hubo participación de la Sedena.
- **Ventajas:** información oficial de la Sedena desagregada a nivel de enfrentamiento incluyendo fecha del evento y municipio y estado de ocurrencia.
- **Limitaciones:** A partir de 2014, la Sedena informó que dejó de recolectar dicha información por lo cual no se le puede hacer seguimiento a partir de esta fecha.

14. Solicitud de información sobre el número de militares que participan o participaron en el combate al nar-

cotráfico (número de folio: 0000700043917)

- Nivel de desagregación: estatal (2006-2012), por región militar (2013-2017).
- Temporalidad: 2006-2017.
- Frecuencia: Anual.
- Descripción general: Se proporcionaron los efectivos desplegados por entidad federativa del año 2006 al 2012; asimismo, a partir del año 2013, los efectivos son desglosados por regiones militares, abarcando algunos mandos territoriales.
- Ventajas: Única información disponible sobre el número de desplegados de la Sedena en el territorio nacional.
- Limitaciones: No es posible hacer el análisis a partir de 2013, a nivel de entidad federativa, dado que una región militar está compuesta por varios estados. Por lo tanto, no es posible saber con precisión cuántos desplegados hubo por entidad federativa.

15. Solicitud de información sobre el número de marinos que participan o participaron en el combate al narcotráfico (número de folio: 0001300019517)

- Nivel de desagregación: Nacional (2006-2010 y 2015), estados agregados (2011-2014), estatal (2016-2017).
- Temporalidad: 2006-2017.
- Frecuencia: Desagregada para los años 2016 y 2017.
- Descripción general: Se proporcionó

el número de efectivos de la Semar que participaron en apoyo a las Fuerzas de Seguridad Pública, en el combate al narcotráfico o al crimen organizado.

- Ventajas: única información disponible sobre el número de desplegados de la Semar en el territorio nacional.
- Limitaciones: No es posible hacer un análisis temporal dado que para la mayoría de los años se proporcionó información agregada a nivel nacional o por grupos de estados. Los únicos años con información desagregada son 2016 y 2017.

16. Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica (ENADID) 2014

- Nivel de desagregación: Estatal.
- Temporalidad: 2014.
- Ventajas: Permite hacer inferencia estadística con respecto al número de personas que migraron por inseguridad pública o violencia. Los datos de desplazamiento interno son escasos en México. Con esta encuesta se pueden ponderar los resultados para sacar cifras de desplazamiento por violencia a nivel estatal.
- Limitaciones: La encuesta sólo está disponible para 2014, por lo cual no se puede hacer un análisis temporal del desplazamiento por violencia. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que los resultados de desplazamiento son una ponderación de las respuestas multiplicadas por sus factores de expansión para obtener datos a nivel estatal. Para algunos estados, el nivel de confianza de la ponderación es menor al 90%.



VIII. ANEXO B

Metodología de índices para la identificación de zonas prioritarias

8.1. Metodología del índice de víctimas

- Este índice se construyó a partir de los datos sobre:
 - a) Ataques contra periodistas (2009-2016)
 - b) Ataques contra defensores de derechos humanos (2009-2016)
 - c) Homicidios de alcaldes, exalcaldes y candidatos a alcaldías (2004-2018)
- Dada la disponibilidad de los datos a nivel municipal, el índice se refiere solo al periodo que comparten las tres bases: 2009-2016.
- Por la relativa baja cantidad de incidentes por municipio-año, en este caso no se estimaron tasas, sino que se utilizó el valor bruto de víctimas. A continuación, se hicieron sumas aritméticas del total de víctimas para cada variable por municipio para el periodo 2009-2016. Posteriormente, se agruparon los datos en cuatro categorías de magnitud de agresiones, tomando en cuenta los mínimos y máximos de cada variable: nula (valor de 0), baja (valor de 1), media (valor de 2) y alta (valor de 3).
- Finalmente, se realizó una suma aritmética para cada municipio tomando en cuenta los valores agrupados para cada variable. Así, las calificaciones para cada municipio se dividen en nula (0 puntos), baja (1-3 puntos), media (4-6 puntos) y alta (7-9 puntos).

8.2. Metodología de índice de incidencia delictiva del fuero común

- Este índice se construyó a partir de datos disponibles en el SESNSP para los siguientes delitos:
 - a) Robo a casa habitación con violencia
 - b) Abigeato o robo de ganado
 - c) Despojo con violencia
 - d) Amenazas
 - e) Extorsión
 - f) Violencia sexual
 - g) Lesiones dolosas con arma de fuego
 - h) Homicidios dolosos con arma de fuego
- A nivel municipal, estos datos están disponibles para el periodo 2011-2017 y, por lo tanto, se realizaron estimaciones utilizando el periodo completo.
- Se calculó la tasa de cada delito por cada 100 mil habitantes para el periodo de estudio, con el fin de reducir la varianza entre los datos debida al tamaño poblacional. Para ello, se utilizó el dato población de 2015 como año de referencia para todo el periodo.
- Una vez que se calcularon las tasas de delitos del fuero común, se recategorizó cada variable en seis categorías de magnitud de violencia, tomando en cuenta los mínimos, máximos y la distribución de cada indicador individual. Cada variable que compone el índice puede resumirse en magnitudes de violencia nula (valor de 0), muy baja (valor de 1), baja (valor de 2), media (valor de 3), alta (valor de 4), muy alta (valor de 5).
- Dado que los índices deben estar formados por una misma lógica, se estimaron primero dos subíndices: un subíndice de daño económico y un subíndice de daño letal. El primero incluye cuatro delitos: 1) robo a casa habitación con violencia, 2)

abigeato, 3) despojo y 4) extorsión. El subíndice de daño letal incluye cinco delitos: 1) homicidio doloso con arma de fuego, 2) violencia sexual, 3) secuestro, 4) amenazas y 5) lesiones dolosas con arma de fuego.

- Posteriormente, se estimó una suma aritmética de las variables que componen cada subíndice. Dado que el subíndice de daño económico incluye cuatro delitos, su valor máximo es de 20 puntos (4 delitos x 5 que sería el valor máximo de violencia). El subíndice de daño letal incluye cinco delitos y por lo tanto su valor máximo es de 25 puntos (5 delitos x 5 valor máximo). A su vez, se sumaron estos dos subíndices que resultan en un índice compuesto de incidencia delictiva y que lógicamente resulta en un total máximo de 45 puntos.
- Como resultado final, se generó un índice compuesto tanto por delitos económicos, como por delitos letales. Para facilitar la comprensión del índice, se recategorizaron nuevamente los puntos de violencia en nula (0 puntos), muy baja (1-9 puntos), baja (10-18 puntos), media (19-27 puntos), alta (28-36 puntos), muy alta (37-45 puntos).

8.3. Metodología del índice de incidencia delictiva del fuero federal

- Este índice se construyó a partir de datos disponibles en el SESNSP para los siguientes delitos:
 - a) Contra la salud (producción, transporte, tráfico, comercio, suministro y posesión).

b) Previstos por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (L.F.A.F.E.).

c) Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (L.F.C.D.O.) en su modalidad de contra la salud y otros delitos.

- Estos datos sólo están disponibles a nivel federal a partir de 2012. Para generar nuestras estimaciones, se utilizaron los datos para el periodo 2012-2017.
- Se calculó la tasa de cada delito por cada 100 mil habitantes para la totalidad del periodo de estudio. Para ello, se utilizó el dato poblacional a nivel estatal de 2015 como año de referencia para todo el periodo.
- Una vez que se obtuvieron las tasas de delitos del fuero federal, se recategorizó cada variable en seis categorías de magnitud de violencia, tomando en cuenta los mínimos, máximos y la distribución de cada indicador individual. Cada variable que compone el índice puede resumirse en magnitudes de violencia nula (valor de 0), muy baja (valor de 1), baja (valor de 2), media (valor de 3), alta (valor de 4), muy alta (valor de 5).
- Posteriormente, se estimó una suma aritmética de las variables a considerar para el índice federal. En este índice, la calificación máxima que puede obtener un estado es de 15 puntos, suponiendo que para todos los tres delitos, su tasa de incidencia es muy alta (5 puntos x 3 delitos). La puntuación mínima que pueden obtener sería de 0 puntos, suponiendo que la incidencia es nula para cada delito.

- Para resumir la magnitud total de la violencia para cada estado, categorizamos nuevamente los puntos del índice en violencia nula (0 puntos), muy baja (1-3 puntos), baja (4-6 puntos), media (7-9 puntos), alta (10-12 puntos), muy alta (13-15 puntos).

IX. ANEXO C

Mecanismos internacionales de colaboración o asistencia técnica

Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH)

- Fundamento jurídico: Convenio entre el Gobierno de la República de Honduras y la Secretaría General de la OEA, del 19 de enero de 2016.
- Áreas temáticas del mandato: (i) prevención y combate a la corrupción; (ii) justicia penal; (iii) político-electoral y (iv) seguridad pública.

Funciones de supervisión (ejemplos)	Funciones de asistencia técnica (ejemplos)
1. Seleccionar fiscales, jueces y personas expertas internacionales que brindarán acompañamiento, asesoría, supervisión o evaluación a entidades nacionales. 2. Construir un observatorio sobre el sistema de justicia penal, con la participación de la sociedad civil. 3. Elaborar estudios y recomendaciones para el fortalecimiento de la calidad, efectividad y legitimación del sistema de justicia penal. 4. Elaborar el Plan de Acción Nacional para el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.	5. Seleccionar, asesorar, evaluar y certificar fiscales y jueces nacionales a cargo de investigar y perseguir casos de corrupción. 6. Colaboración activa en la investigación y persecución de casos de corrupción que seleccione la propia MACCIH. 7. Apoyo institucional y capacitaciones para la implementación de la Ley de Protección para Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de la Justicia.

Condiciones de operación del mandato: El mandato debe desarrollarse con absoluta independencia y autonomía técnica, objetividad, neutralidad, confidencialidad y transparencia. Todas las personas que integran la misión cuentan con las inmunidades y privilegios otorgados a la OEA. Las autoridades nacionales adquieren la obligación de colaborar activamente con la misión.

Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)

- Fundamento jurídico: Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, del 12 de diciembre de 2006.
- Áreas temáticas del mandato: (i) investigar cuerpos ilegales o aparatos clandestinos de seguridad que comentan acciones para afectar el pleno goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos, además de estar vinculados directa o indirectamente de agentes estatales o contar con capacidad para generar impunidad de sus propias acciones ilegales; (ii) colaborar con las autoridades estatales en la desarticulación de estos cuerpos, a través de la investigación, persecución y sanción penal de sus integrantes; y (iii) recomendar al Estado políticas públicas para erradicar a estos cuerpos y prevenir su reaparición.

Funciones de supervisión (ejemplos)	Funciones de asistencia técnica (ejemplos)
1. Publicar informes generales o temáticos sobre las actividades e investigaciones que desarrolle dentro de su mandato. 2. Recomendar a las autoridades estatales las acciones que se requieran para cumplir con el mandato de la Comisión. 3. Promover reformas legislativas o institucionales para fortalecer el sistema de investigación y judicial penal nacional, de acuerdo con estándares internacionales. 4. Seleccionar y supervisar a las personas que desarrollen las investigaciones dentro de su mandato.	1. Presentar denuncias penales y actuar como coadyuvante en las investigaciones penales, así como tercero interesado en procedimientos administrativos, de casos dentro de su mandato. 2. Denunciar ante autoridades administrativas a funcionarios que obstaculicen el desarrollo de las facultades de la propia Comisión. 3. Asesorar a las autoridades estatales en las investigaciones penales o en los procedimientos administrativos de integrantes de cuerpos ilícitos o aparatos clandestinos de seguridad o funcionarios involucrados.

Condiciones de operación del mandato: El mandato debe desarrollarse con absoluta independencia y autonomía técnica. La Comisión tendrá personalidad jurídica en el Estado receptor, lo cual incluye la posibilidad de celebrar convenios con instituciones nacionales o internacionales. El comisionado tendrá los privilegios e inmunidades que correspondan al derecho internacional público. Los recintos, documentos o enseres de la Comisión también gozarán de protección. Los recursos financieros para la operación de la Comisión provendrán de la cooperación internacional. Los recursos materiales serán asignados por el Estado receptor. El Estado está obligado a cooperar con la Comisión para el desempeño de sus funciones, lo que incluye el acceso a archivo oficiales, bases de datos, registros públicos, libertad para reunirse y entrevistar a cualquier persona y libertad para realizar inspección o visitas a recintos públicos o privados. Los requisitos para dichas inspecciones se sujetarán a las disposiciones de derecho nacional.

Designación del titular del mandato: La persona titular del mandato será designada directamente por el Secretario General de Naciones Unidas. Deberá ser jurista y contar con experiencia en derechos humanos, derecho penal, derecho internacional, así como en áreas de investigación y combate a la impunidad.

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes para Ayotzinapa (GIEI-Ayotzinapa)

- Fundamento jurídico: Acuerdo para la incorporación de asistencia técnica internacional desde la perspectiva de los derechos en la investigación de la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero, dentro de las medidas cautelares MC/409/14 y en el marco de las facultades de monitoreo que la CIDH ejerce sobre la situación de los derechos humanos en la región, de fecha 18 de noviembre de 2014.
- Áreas temáticas del mandato: (i) elaboración de planes de búsqueda en vida de las personas desaparecidas; (ii) análisis técnico de las líneas de investigación para determinar responsabilidades penales; (iii) análisis técnico del Plan de Atención Integral de las Víctimas de los hechos del 26 y 27 de septiembre.

Funciones de supervisión (ejemplos)	Funciones de asistencia técnica (ejemplos)
1. Analizar las acciones adoptadas para la localización con vida de las 43 personas normativas y, en su caso, recomendar nuevas acciones dentro del Plan de Búsqueda. 2. Analizar y, de ser el caso, recomendar medios tecnológicos para la ubicación de posibles fosas clandestinas. 3. Analizar y, en su caso, recomendar las condiciones que requieren los equipos periciales en materia de identificación forense, sean estatales o independientes.	1. Presentar denuncias penales y actuar como coadyuvante en las investigaciones penales. 2. Proponer la adopción de medidas para garantizar la seguridad de personas vinculadas con las investigaciones.

Condiciones de operación del mandato: El mandato debe desarrollarse con absoluta independencia y autonomía. A fin de potenciar los resultados de la asistencia técnica, las autoridades mexicanas deberán garantizar el acceso a expedientes, brindar las instalaciones y condiciones de seguridad adecuadas, así como adoptar el marco normativo necesario. Las personas que integran el GIEI deben gozar de las inmunidades y privilegios, según corresponda en el derecho internacional público.

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes para Nicaragua (GIEI-Nicaragua)

- Fundamento jurídico: Acuerdo entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Gobierno de Nicaragua para apoyar la investigación de los hechos de violencia acaecidos en el período del 18 de abril de 2018 hasta la fecha en Nicaragua, suscrito el 30 de mayo de 2018.

Funciones de supervisión (ejemplos)	Funciones de asistencia técnica (ejemplos)
1. Analizar técnicamente las líneas de investigación y hacer recomendaciones al respecto, incluido el uso de las figuras legales adecuadas para la determinación de ilícitos o posibles responsables. 2. Recomendar acciones para el desarrollo de líneas de investigación, de acuerdo con estándares internacionales. 3. Analizar la intervención del Estado en el Plan de Atención a Víctimas. 4. Recomendar acciones para la atención y reparación integral de víctimas, de conformidad con los más altos estándares internacionales.	1. Coadyuvar con el desarrollo de las investigaciones penales. 2. Proponer acciones concretas para garantizar la seguridad de las personas vinculadas con las investigaciones.

Condiciones de operación del mandato: El mandato debe desarrollarse con absoluta independencia y autonomía. Las personas que integran el GIEI deben gozar de las inmunidades y privilegios, según corresponda en el derecho internacional público. Las autoridades estatales están obligadas a cooperar con el GIEI en el desempeño de sus funciones, lo cual incluye el acceso a expedientes penales, acceso a información pública y asegurar las garantías de protección necesarias, así como los recursos materiales requeridos. Los recursos financieros serán cubiertos directamente por la Secretaría General de la OEA.

Designación de personas titulares del mandato: La designación estará a cargo del Secretario General de la OEA, a propuesta de Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

X. ANEXO D

Propósitos, destinatarios, mecanismos y condiciones de las herramientas de la justicia transicional

Cada una de las herramientas de la JT tiene diferentes propósitos, destinatarios, mecanismos de operación, así como supuestos que deberán cumplirse para que su funcionamiento corresponda con los objetivos de la política. El siguiente cuadro sintetiza las herramientas a partir de la experiencia internacional.

Instrumento	Propósito	Beneficiario/ Acreedor	Mecanismo	Condición	Evaluación
Comisiones de la verdad	Revelar y examinar patrones de abuso de derechos humanos y su alcance	Víctimas, perpetradores, víctimas complejas, sociedad en su conjunto	Cuerpo investigativo independiente con expertos designados según reglas claras y mandato claro, delimitado temporal y temáticamente, y que cuente con participación internacional	Independencia operativa y financiera; autoridad para citar testigos y recoger testimonios	Reporte final que incluya esclarecimiento de causas de patrones de violaciones a DDHH y recomendaciones sobre victimización
Reparaciones	Restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición	Víctimas	Programa gestionado desde el Poder Ejecutivo, con un padrón de víctimas (a partir de mejoras al RNV y al CEAV)	Comisión de víctimas sustentable financieramente y con capacidad técnica	Número de víctimas con una compensación <i>digna</i> , o con reclamos atendidos. Medidas simbólicas implementadas.
Amnistías	Extinguir responsabilidad criminal y procesos criminales en curso	Perpetradores/ Víctimas complejas	Ley o decreto presidencial con categorías claras de beneficiarios	Sistema judicial confiable (la amenaza de proceso judicial debe ser creíble para amnistías condicionadas)	Número e identidad de beneficiarios por la amnistía
Desarme, desmovilización y reintegración	Desmovilizar a grupos armados no estatales para reintegrarlos a la vida civil	Perpetradores de bajo rango	Programa gestionado desde el poder Ejecutivo con un padrón con recursos para ofrecer incentivos económicos atractivos		Número e identidad de beneficiarios
Procedimientos de responsabilidad penal individual	Rendición de cuentas de responsables de violaciones de derechos humanos	Perpetradores, en particular de alto rango	Poder judicial o sistema paralelo extraordinario	Sistema judicial confiable o sistema provisional paralelo	Número e identidad de personas sujetas a proceso penal y sentenciadas
Procesos de investigación de antecedentes	Inhabilitación laboral temporal o permanente a funcionarios vinculados a violaciones de derechos humanos	Perpetradores, en particular de alto rango	Investigación de antecedentes laborales por parte de alguna rama del poder Ejecutivo	Criterios transparentes de desvinculación	Número de funcionarios desvinculados (sin violación de garantías procesales) de la administración pública

XI. ANEXO E

Criterios para caracterizar patrones de violencia a gran escala

En la experiencia internacional de aplicación de mecanismos de JT, se han generado algunos criterios o categorías de análisis que resultan particularmente útiles para establecer si una situación determinada puede calificarse como un contexto de violencia a gran escala. Dichos criterios se proponen desde una perspectiva no solo cuantitativa, sino prioritariamente cualitativa, de manera que a través de su análisis se puedan identificar las formas, los mecanismos y los patrones de la violencia.

Los criterios de análisis que a continuación se ilustran han sido planteados por mecanismos internacionales de responsabilidad estatal o penal individual. La enumeración es ilustrativa, no exhaustiva. En este anexo, en la medida de lo posible, ilustramos distintas formas en que estos criterios se reflejan dentro del caso mexicano.

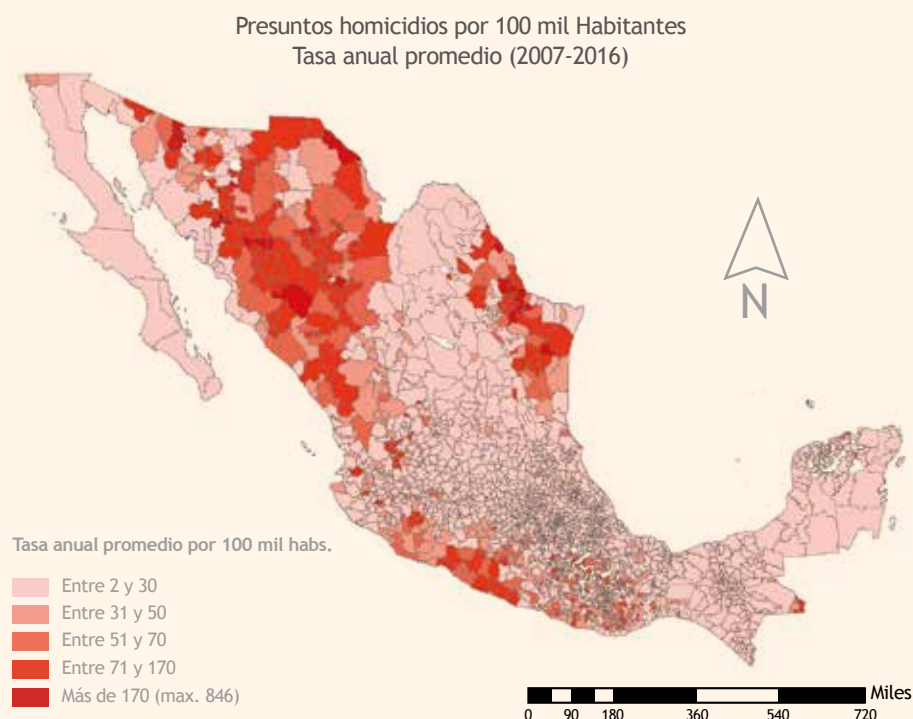
En las siguientes secciones se vinculan los criterios normativos con la mejor evidencia empírica disponible sobre México. Es importante enfatizar que muchos de los datos utilizados no son específicos, sino que se trata de indicadores aproximados. Como ejemplo, los datos que se presentan en este documento no permiten discriminar los homicidios generados en el contexto de violencia con organizaciones delinuenciales bien organizadas y armadas, de los homicidios que son producto de actos delictivos aislados.

11.1. Incremento o continuidad de hechos de violencia perpetrados en contra de grupos, sectores, localidades o poblaciones específicas.

En este análisis, es particularmente relevante identificar los hechos de violencia o ataques que puedan presumirse intencionalmente dirigidos en contra de grupos o poblaciones, bien sea dentro de la zona de control de un grupo armado o de grupos antagonistas.

Uno de los indicadores más objetivos para medir violencia es la tasa de homicidios. Por consiguiente, con el fin de generar una aproximación de este primer criterio, la Figura E.1 muestra la distribución municipal de homicidios en el periodo 2006-2016, de acuerdo con mediciones de Inegi. En el mapa se observa una concentración importante de violencia, medida por el indicador de homicidios, en las regiones norte, noroeste y noreste del país. Cabe señalar que los estados de sureste mexicano, particularmente Guerrero y Michoacán, igualmente muestran una alta concentración de violencia. Más adelante segmentamos esta información por grupos y sectores, pero esta primera aproximación claramente ilustra una concentración, incremento y continuidad de homicidios en regiones específicas del país.

Figura E.1 Distribución municipal de homicidios, 2007-2016



Fuente: Base de Defunciones INEGI. Presunto homicidio. Tasas anuales promediadas por periodo

11.2. Ataques dirigidos a bienes o infraestructura relevante para la vida social o comunitaria de una población.

Si bien estas modalidades delictivas no suelen constituir el objeto propio de la JT, sí pueden servir para identificar aquellas regiones en las cuales la criminalidad organizada se ha desarrollado con mayor éxito, lo cual ha tenido consecuencias violentas para la población y ha afectado sus condiciones de seguridad.

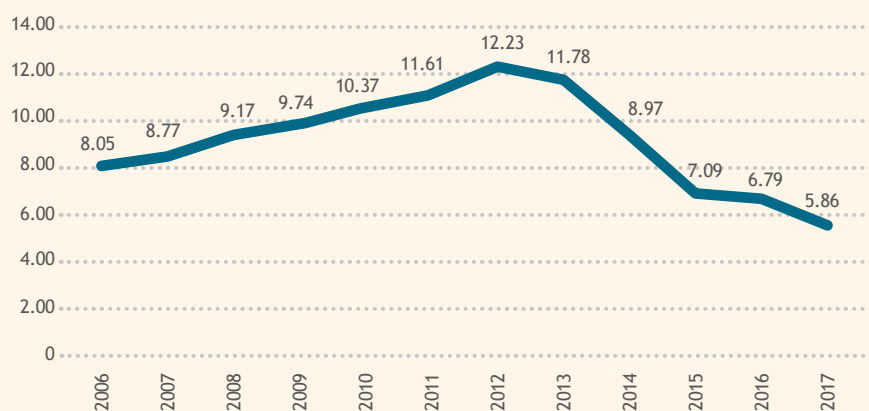
Con el fin de ilustrar este criterio, utilizamos datos de la base de delitos del fuero común del SESNSP.⁵⁷ Estos datos nos permiten identificar la evolución temporal y distribución espacial de cuatro delitos: (1) robo de vivienda con violencia, (2) abigeato o robo de ganado, (3) despojo con violencia y 4) extorsión. En términos generales, observamos que mientras que el robo de vivienda y el abigeato experimentaron aumentos sustantivos entre los años 2011 a 2013 y 2014, en los últimos dos años estos delitos exhiben reducciones sustantivas que han resultado en lo que parecen ser niveles comparables a 2006 (Figuras E.2 y E.3). En contraste, el despojo con violencia ha experimentado un aumento sostenido a lo largo del periodo de análisis (Figura E.4.) mientras que la extorsión ha fluctuado (Figura E.5.), pero sin regresar a niveles comparables a 2006.⁵⁸

57 Ver Anexo A para una breve discusión sobre la metodología y limitaciones de los datos del SESNSP.

58 Las tasas comparativamente menores para los delitos de robo a vivienda, abigeato, extorsión y despojo se

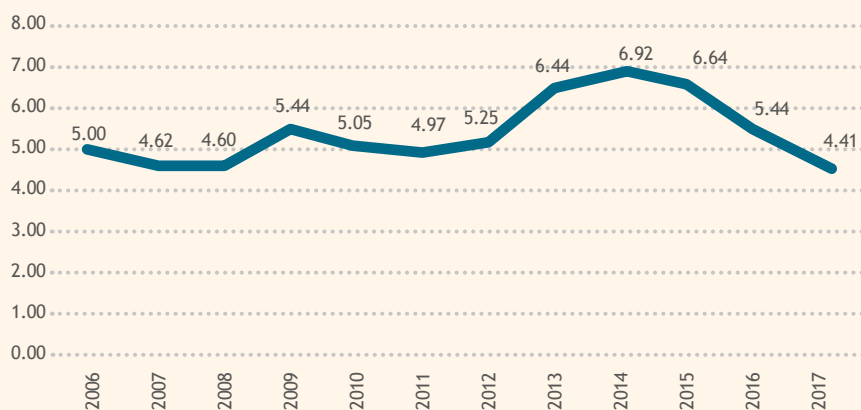
deben, en gran medida, a que los datos al respecto, contrario a los datos sobre homicidio, dependen de la denuncia voluntaria de las víctimas y su investigación por las respectivas autoridades.

Figura E.2. Evolución de la tasa de robo de vivienda con violencia por cada 100 mil habitantes, 2006-2017



Fuente: Base CIDE-PPD

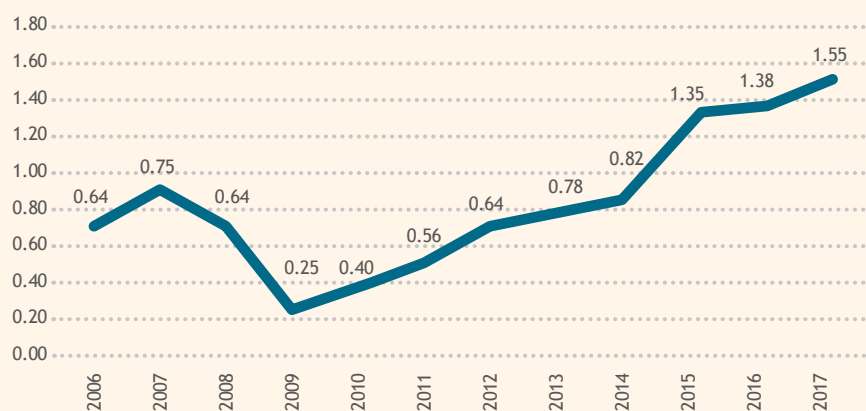
Figura E.3. Evolución de la tasa de abigeato o robo de ganado por cada 100 mil habitantes, 2006-2017



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

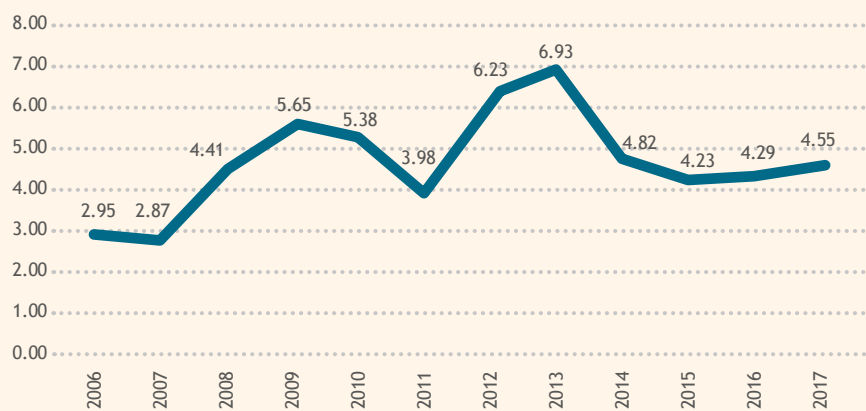
Con el fin de entender la distribución temporal de estos delitos en el periodo más reciente disponible a nivel municipal, también se presentan los mapas para los años 2013-2017. En general, encontramos una dispersión territorial del robo de vivienda (Figura E.6), mientras que el abigeato exhibe una concentración a lo largo del norte del país (Figura E.7). Por su parte, el despojo está claramente concentrado en el estado de Nuevo León (Figura E.8). La extorsión igualmente parece estar dispersa, aunque con una especial concentración en los estados de la península de Baja California y el noreste del país (Figura E.9).

Figura E.4. Evolución de la tasa de despojo con violencia por cada 100 mil habitantes, 2006-2017



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

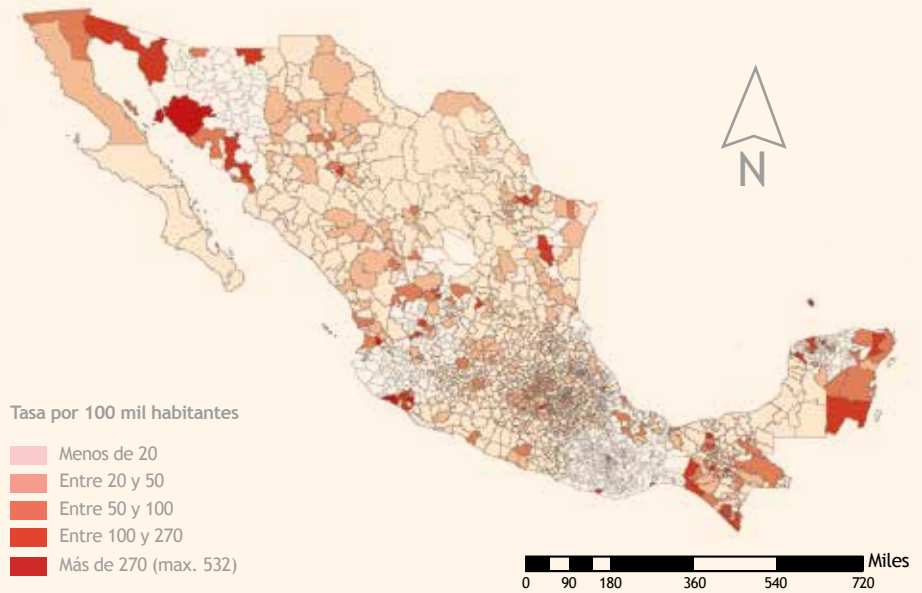
Figura E.5. Evolución de la tasa de extorsión por cada 100 mil habitantes, 2006-2017



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Figura E.6. Distribución geográfica de la tasa de robo de vivienda con violencia por cada 100 mil habitantes, 2013-2017

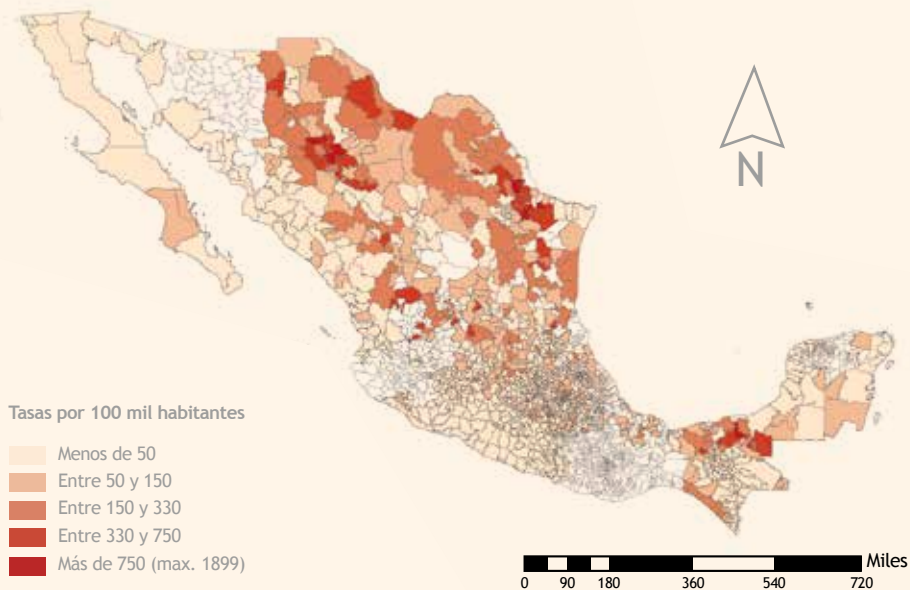
Número de robos de vivienda con violencia por 100 mil habitantes (2013-2017)



Fuente: SESNSP

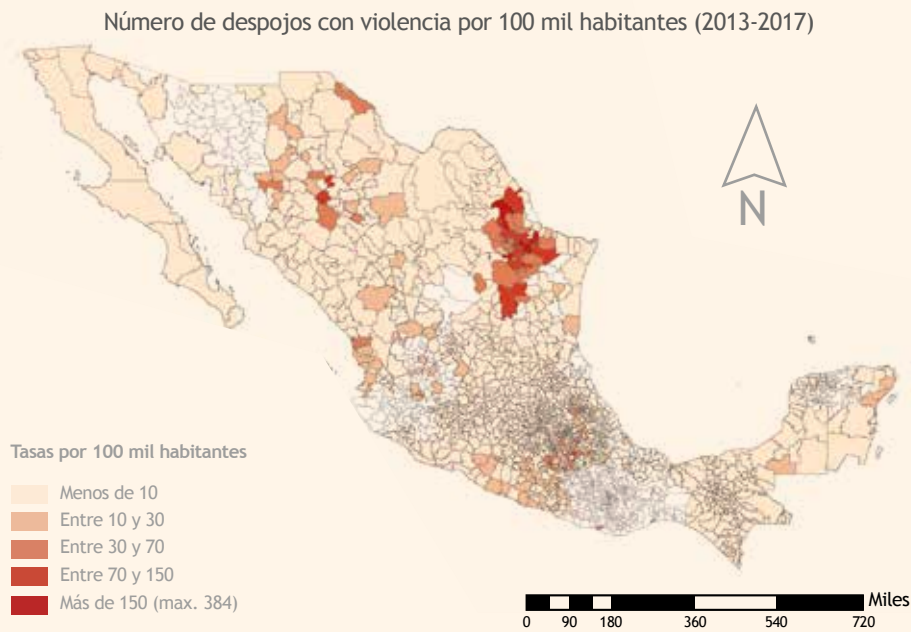
Figura E.7. Distribución geográfica de la tasa de robo de ganado por cada 100 mil habitantes, 2013-2017

Número de abigeato o robo de ganado por 100 mil habitantes (2013-2017)



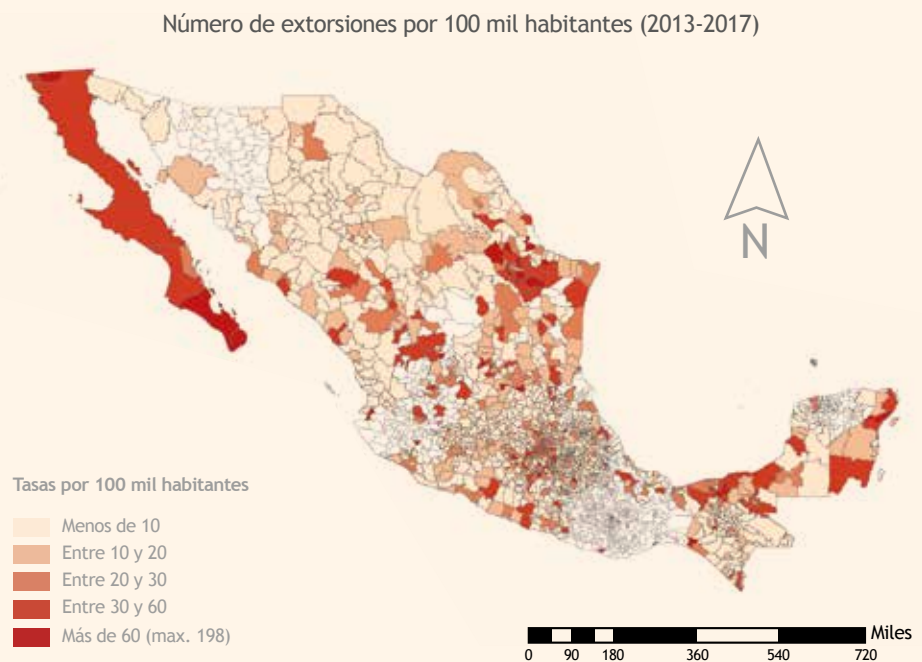
Fuente: SESNSP

Figura E.8. Distribución geográfica de la tasa de despojo con violencia por cada 100 mil habitantes, 2013-2017



Fuente: SESNSP

Figura E.9. Distribución geográfica de la tasa de extorsión por cada 100 mil habitantes, 2013-2017



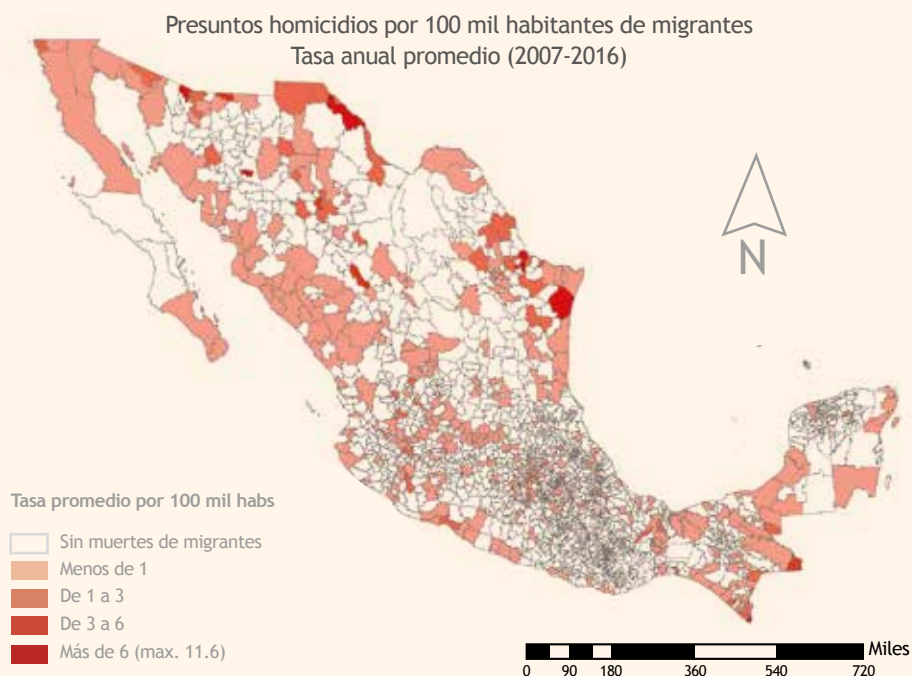
Fuente: SESNSP

11.3. Ataques dirigidos a grupos en condiciones de especial vulnerabilidad, tales como personas migrantes, desplazadas internas o refugiadas y comunidades indígenas

Desafortunadamente, a pesar de la importancia de este criterio para la identificación de violencia a gran escala, tenemos muy pocos datos para evaluar el caso mexicano. Sin embargo, hay algunos datos que nos permiten conocer de manera preliminar la situación de personas migrantes y aproximarnos al fenómeno de desplazamiento como resultado de la violencia e inseguridad.

En primera instancia, la base de defunciones de Inegi nos permite conocer la incidencia de homicidios de personas migrantes (Figura E.10). Encontramos focos rojos de altas de tasas de homicidios de migrantes en el norte del país, particularmente en la frontera de los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas con Estados Unidos, además de la incidencia de homicidios de migrantes también en la frontera de Chiapas con Guatemala. Como diversos estudios han mostrado, es durante su paso por el territorio mexicano, antes de su cruce y arribo a territorio estadounidense, donde los migrantes también experimentan una violencia latente y sustantiva (Bonello y McIntyre 2014; Guerrero-Ortiz y Jaramillo-Cardona 2015).

Figura E.10. Tasa de homicidio de migrantes, 2007-2016



Fuente: Base Defunciones INEGI. Presunto homicidio. Tasas anuales promediadas por periodo.

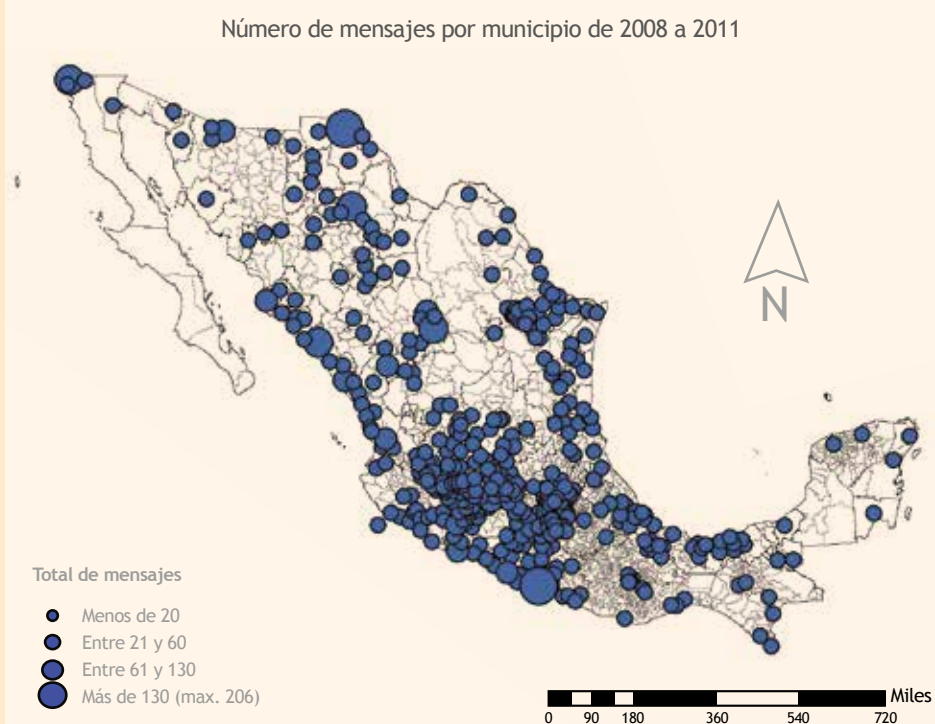
11.4. Características específicas o *modus operandi* de los hechos de violencia, incluidos el tipo de medios o métodos particulares utilizados para el ataque.

La violencia criminal no sólo se ha multiplicado en cuanto a su incidencia o sus manifestaciones (Figuras E.2 a E.10), sino que también se han diversificado los medios utilizados para su ejercicio. A continuación ilustramos dichos medios a partir de distintas bases de datos y fuentes disponibles, desde "narco-mensajes" y uso de violencia extrema en cuerpos ejecutados, hasta el uso de fosas e incidencia de masacres, como parte del *modus operandi* de las organizaciones criminales en México.

Estudios recientes han mostrado que la violencia criminal en México varía en cuanto a su visibilidad (Durán-Martínez 2018) y mecanismos de comunicación (Atuesta 2017). En particular, el trabajo de Atuesta

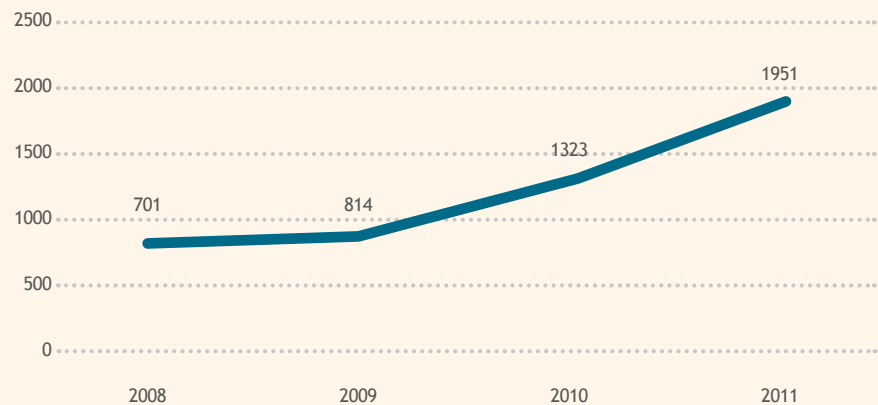
(2018) a partir de la base de datos CIDE-PPD nos permite aproximarnos al uso de narco-mensajes en cuerpos ejecutados como una forma de comunicación de las organizaciones criminales en México. Los mapas de la Figura E.12 muestran un uso cada vez más frecuente de narco-mensajes, además de su dispersión a lo largo del territorio. Si se analiza además su contenido, Atuesta (2018) muestra que inicialmente se utilizaron estos mensajes como una forma de posicionamiento de los grupos y posteriormente, conforme estas organizaciones se fortalecieron, dichos mensajes se convirtieron en una manifestación más de la competencia por territorio frente a otros grupos.

Figura E.12. Número de narco-mensajes en cuerpos



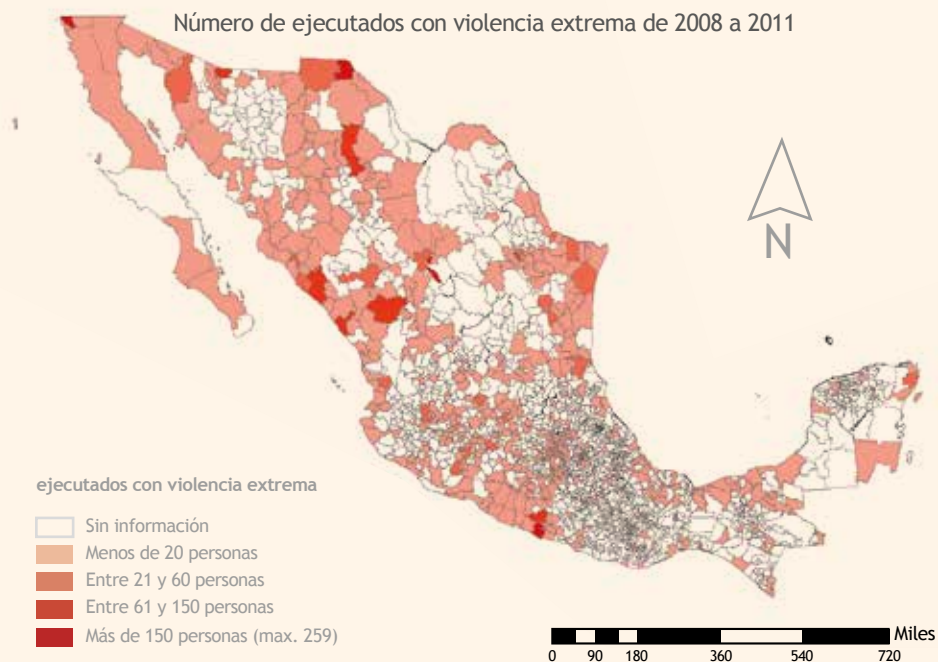
Otra de las características de la violencia en las que se observó un aumento sostenido refiere al uso de violencia extrema como parte de las señales de muertes por ejecución por parte del crimen organizado en México (Figura E.13). Según el análisis de la base de datos CIDE-PPD, se observa un aumento sustantivo de este fenómeno. La Figura E.14. muestra que la violencia extrema se ha utilizado particularmente en lugares clave de operación de los grupos criminales como Juárez, Tijuana, Culiacán y Acapulco; asimismo, en diversos municipios de Tamaulipas y Nuevo León también se observa un uso frecuente de la violencia extrema en los cuerpos ejecutados.

Figura E.13. Evolución del uso de violencia extrema en cuerpos ejecutados, 2008-2011



Fuente: Base CIDE-PPD

Figura E.14. Distribución geográfica de cuerpos ejecutados con señales de uso de violencia extrema, 2008-2011

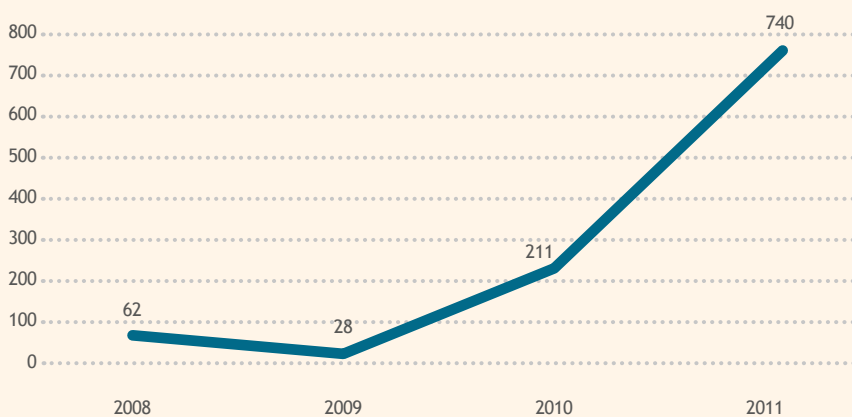


Fuente: Base CIDE-PPD

Por otra parte, diversas fuentes muestran el fenómeno creciente de fosas clandestinas como método para ocultar cientos de cuerpos ejecutados. Por un lado, la base de datos CIDE-PPD muestra un aumento sustantivo de cuerpos encontrados en fosas clandestinas entre 2008 y 2011 (Figura E.15).⁵⁹

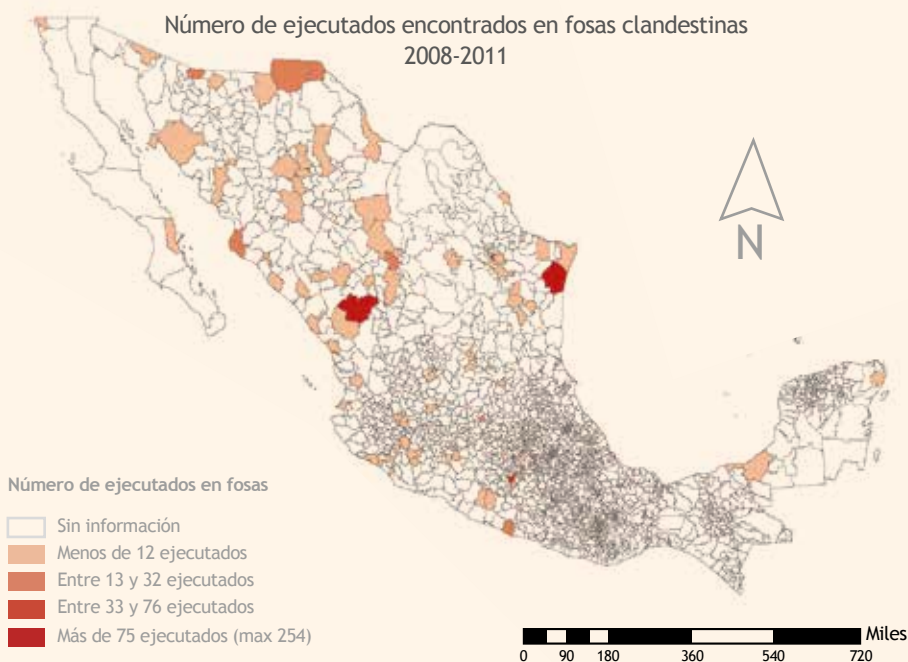
Por el otro lado, el reporte *Violencia y Terror: Hallazgos sobre fosas clandestinas en México* (CMDHPDH y UIA 2016), muestra que, entre 2009 y 2014, se identificaron 390 fosas clandestinas. Los estados con un mayor número de fosas en este periodo fueron: Guerrero, Jalisco, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas (Figura E.17).

Figura E.15. Evolución temporal de cuerpos encontrados en fosas clandestinas, 2008-2011



Fuente: Base CIDE-PPD

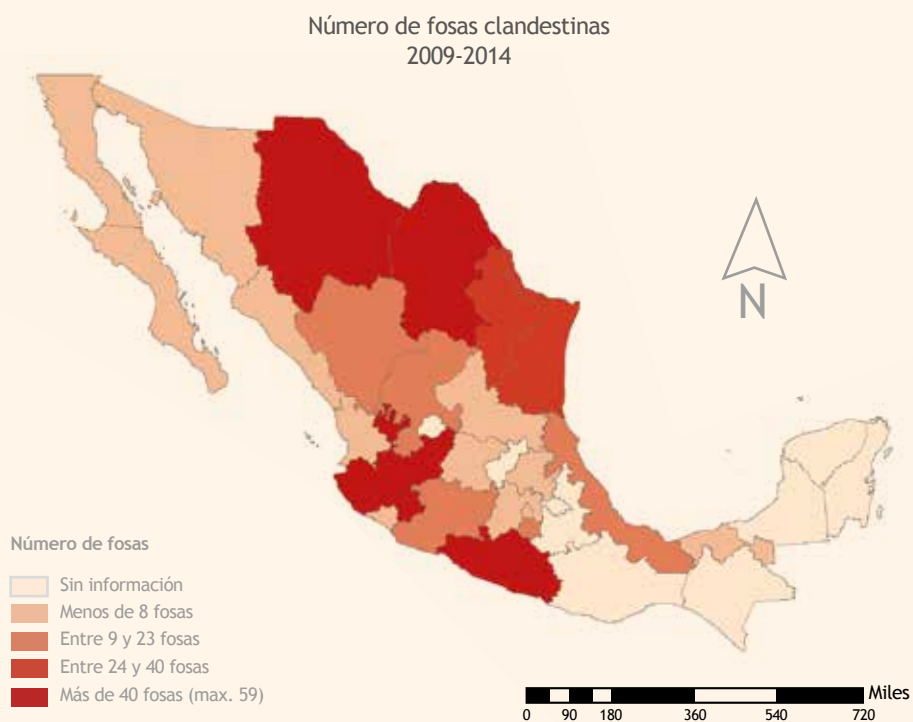
Figura E.16. Distribución geográfica de cuerpos encontrados en fosas clandestinas a nivel municipal, 2008-2011



Fuente: Base CIDE-PPD

59 La Figura E.16. muestra la distribución geográfica de las fosas en el periodo 2008-2011 de acuerdo con la base de datos CIDE-PPD.

Figura E.17. Fosas clandestinas a nivel estatal, 2009-2014



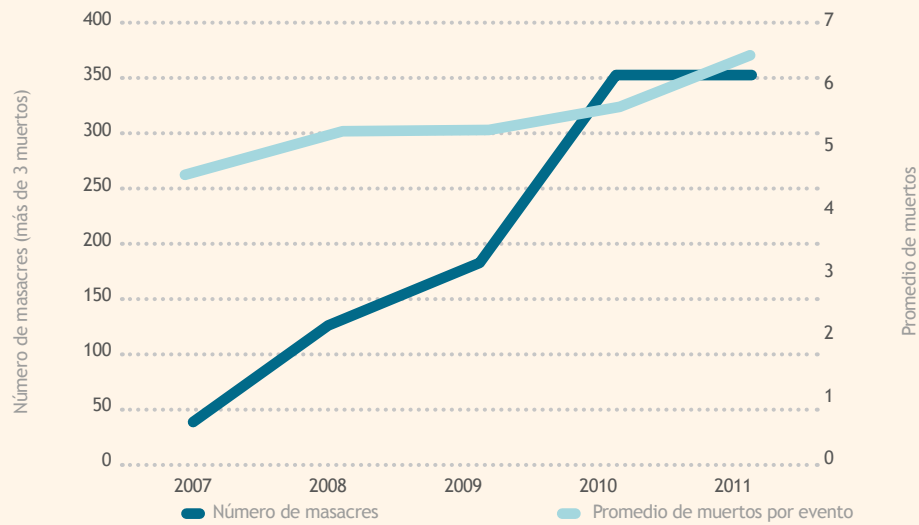
Fuente: Universidad Iberoamericana

Otro método creciente en el uso de la violencia refiere al aumento del número promedio de personas ejecutadas en un mismo evento, constituyendo masacres el asesinato de tres o más personas. Como lo muestra la Figura E.18, no sólo aumentó el número de masacres, sino que el promedio de muertos por evento también se incrementó hasta seis.⁶⁰



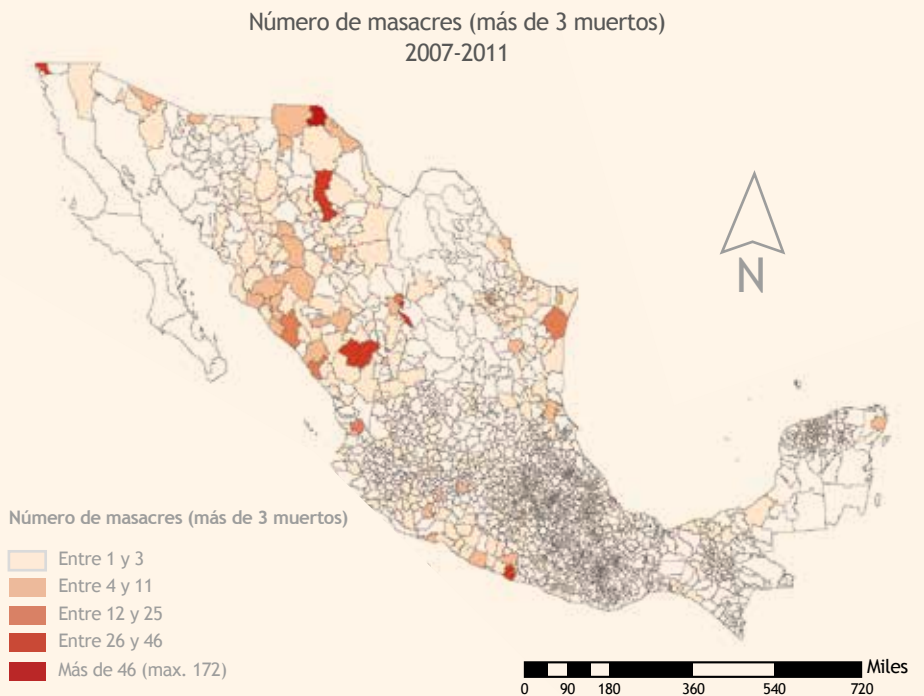
⁶⁰ La Figura E.19. muestra la distribución geográfica de las masacres a nivel municipal en el periodo 2007-2011, de acuerdo con la base de datos CIDE-PPD.

Figura E.18. Evolución temporal de masacres, 2007-2011



Fuente: Base CIDE-PPD

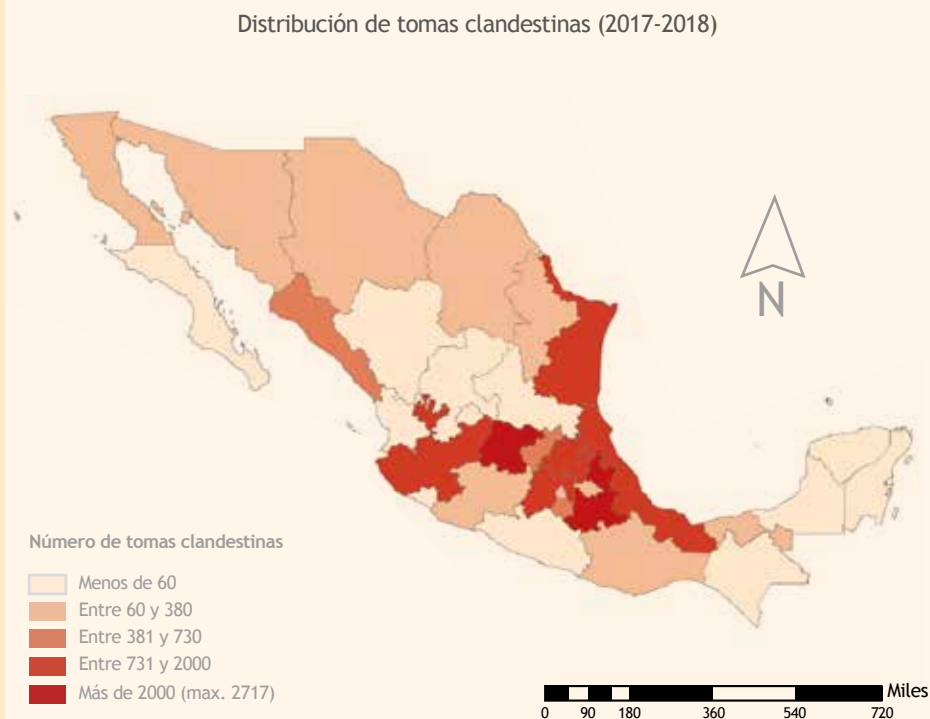
Figura E.19. Distribución geográfica de masacres a nivel municipal, 2007-2011



Fuente: Base CIDE-PPD

Finalmente, es preciso enfatizar que junto con esta diversidad de manifestaciones de violencia, también se ha observado una diversidad creciente en las actividades del crimen organizado (Guerrero 2018). Uno de los fenómenos más recientes que forman parte de la diversificación de actividades del mercado criminal ha sido el robo de combustible. Las tomas clandestinas de dichos recursos resultan en afectaciones fundamentales para la vida y productividad de la población. Los datos de Pemex sobre tomas clandestinas (Figura E.20) revelan que éstas se concentran principalmente en los estados de Tamaulipas, Veracruz, Puebla, Hidalgo, Guanajuato y Jalisco, aunque en Sinaloa, Morelos y Querétaro también hay un fenómeno creciente en este sentido.

Figura E.20. Distribución geográfica de tomas clandestinas, 2017-2018



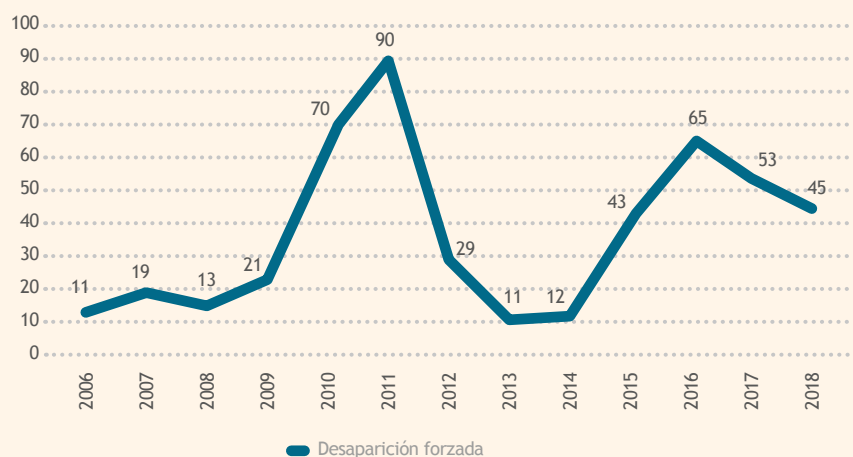
Fuente: PEMEX

11.5. Perpetración reiterada de conductas que pueden calificarse como hechos prohibidos por el derecho internacional dentro de un periodo de tiempo y en una región geográfica específica.

Con el fin de identificar e ilustrar el fenómeno de violaciones a derechos humanos referidos por este quinto criterio, utilizamos las bases de datos de quejas presentadas ante la CNDH, en lo que refiere a desaparición forzada, tortura, ejecuciones extrajudiciales y violencia sexual. Es preciso decir que si bien estos datos incluyen quejas exclusivamente y no recomendaciones, que implican la efectiva acreditación de violaciones a derechos humanos, y que se refieren a la actividad de autoridades federales primordialmente, en virtud del ámbito competencial de la CNDH, éstos nos permiten identificar tendencias generales en procesos de violaciones de derechos humanos.

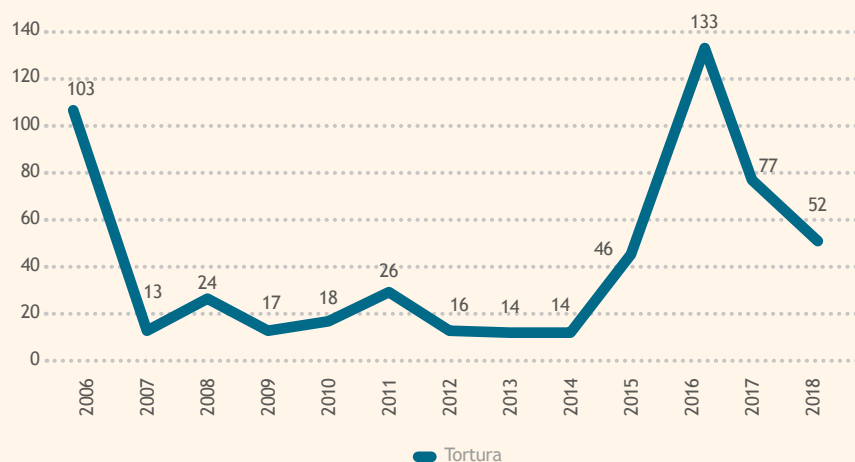
Las Figuras E.21 a E.23 muestran una alta variabilidad a lo largo del periodo 2006-2018, aunque con una clara alza en el año 2016. Si bien hay una tendencia a la baja en los últimos dos años, el dato más reciente de 2018 permanece por arriba del promedio del periodo para los casos de desaparición forzada y tortura. La colección de Figuras E.24 a E.26 muestra que, adicionalmente, en todos los casos, se encuentra que la geografía de estas violaciones coincide con los focos rojos de violencia criminal identificados anteriormente, con una concentración mayor en municipios de la frontera norte en Tamaulipas, Chihuahua y Baja California, junto con municipios de la costa del Pacífico, en el estado de Guerrero.

Figura E.21. Evolución temporal de quejas de desaparición forzada, 2006-2018



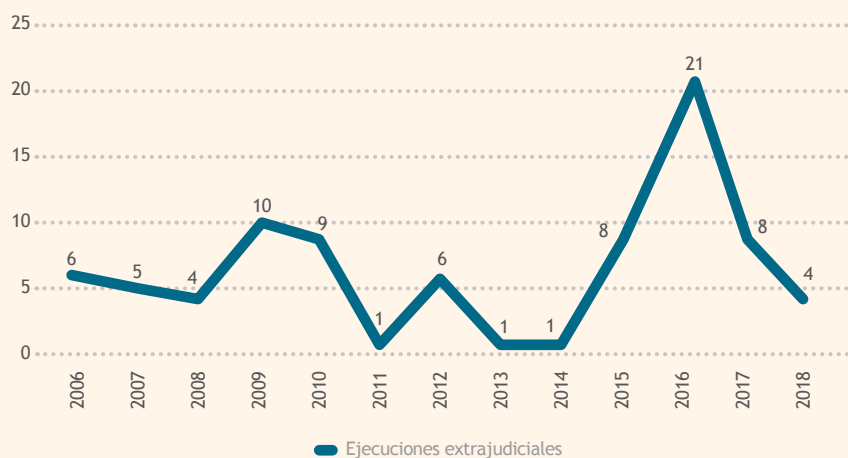
Fuente: Quejas ante CNDH

Figura E.22. Evolución temporal de quejas de tortura, 2006-2018



Fuente: Quejas ante la CNDH

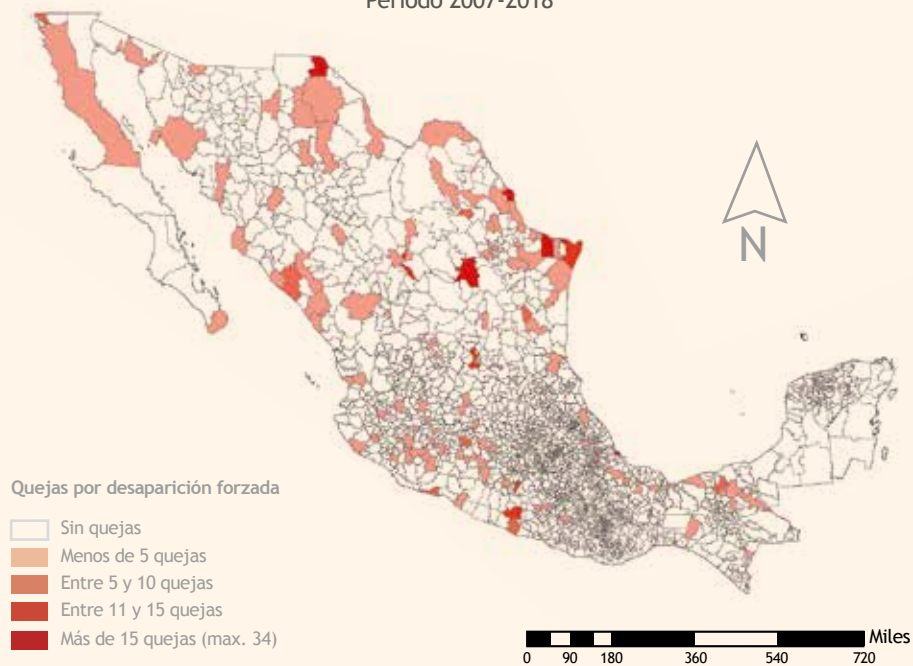
Figura E.23. Evolución temporal de quejas de ejecuciones extrajudiciales, 2006-2018



Fuente: Quejas ante la CNDH

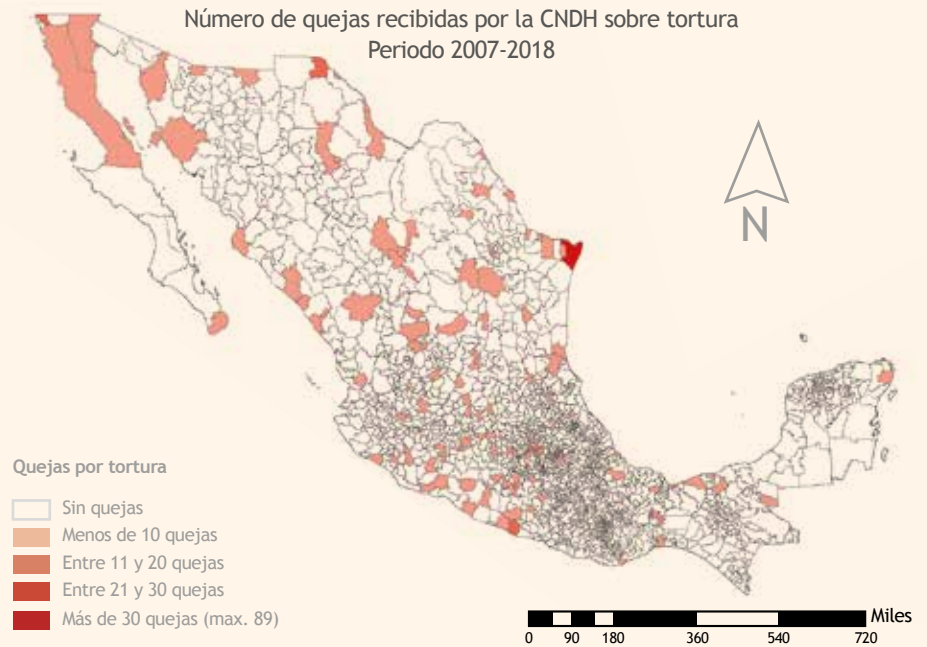
Figura E.24. Distribución geográfica de quejas de desaparición forzada a nivel municipal, 2007-2018

Número de quejas recibidas por la CNDH sobre desaparición forzada
Periodo 2007-2018



Fuente: CNDH

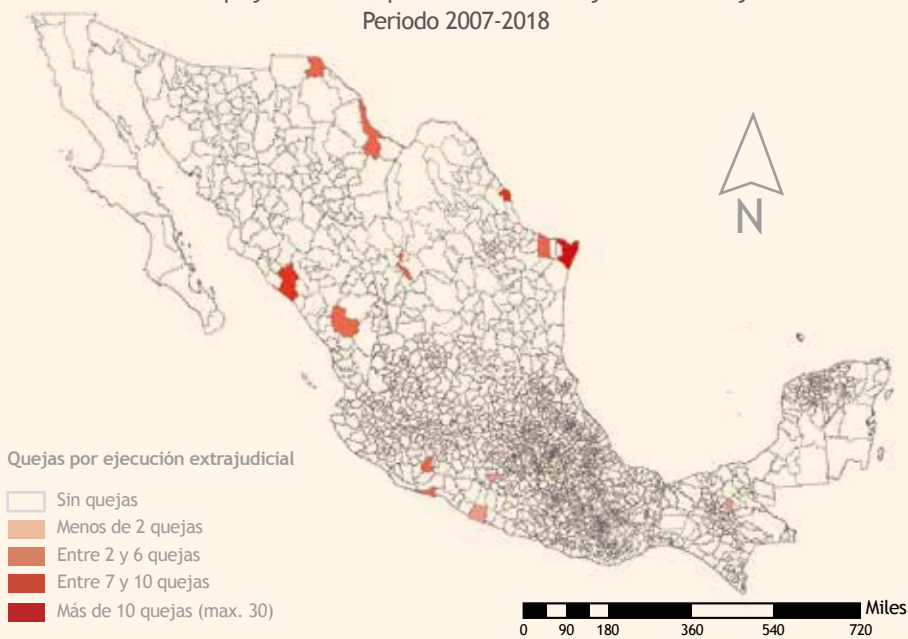
Figura E.25. Distribución geográfica de quejas de tortura a nivel municipal, 2007-2018



Fuente: CNDH

Figura E.26. Distribución geográfica de quejas de ejecución extrajudicial a nivel municipal, 2007-2018

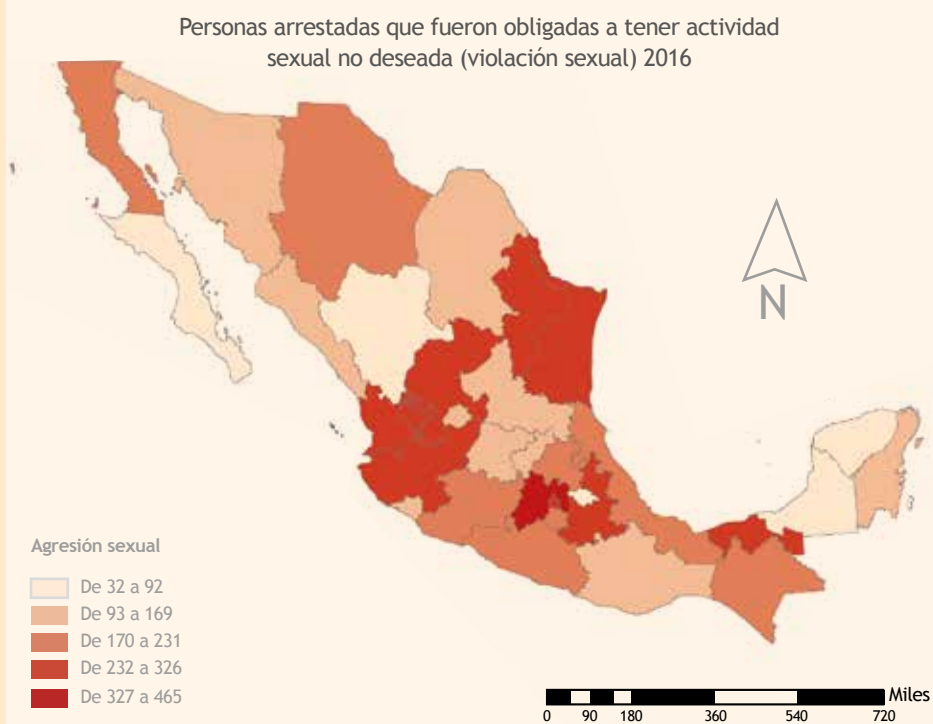
Número de quejas recibidas por la CNDH sobre ejecución extrajudicial
Periodo 2007-2018



Fuente: CNDH

Por su parte, con el fin de ilustrar la incidencia de casos de agresión sexual como parte del maltrato policial, utilizamos la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol) de 2016. La Figura E.27 muestra que el Estado de México, seguido por los estados de Jalisco, Nayarit, Zacatecas, Nuevo León, Tamaulipas y Tabasco exhiben la mayor concentración de abuso sexual por parte de la policía o autoridad que llevó a cabo el arresto (antes de llegar al ministerio público).

Figura E.27. Agresiones sexuales como parte del maltrato policial



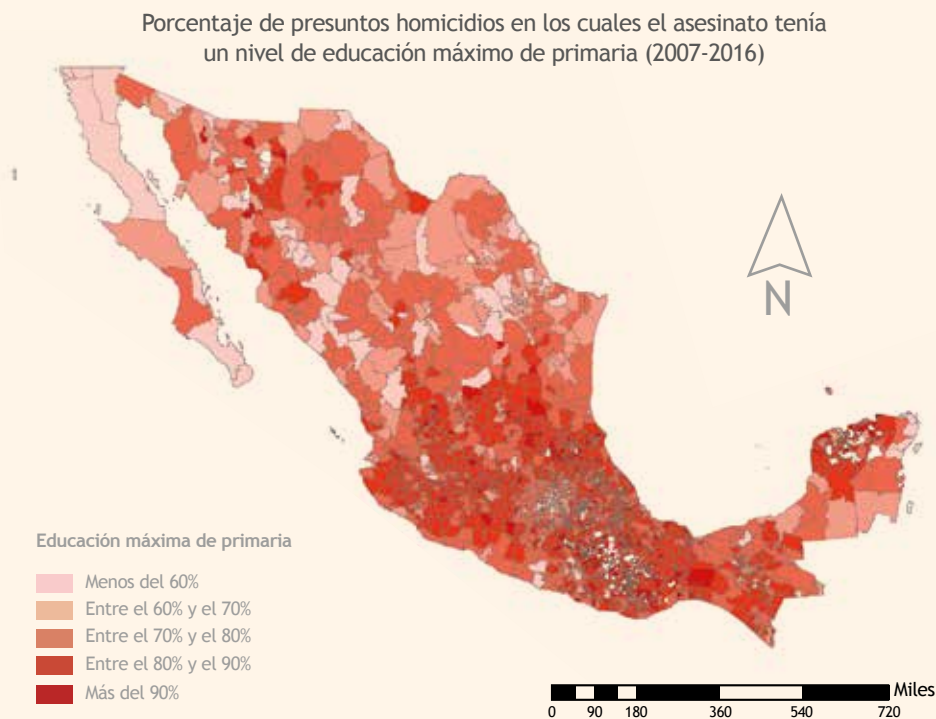
Fuente: ENPOL 2016

11.6. La calidad o características de las personas en contra de las cuales se dirige la violencia, particularmente por su pertenencia a grupos identificados por su condición socioeconómica, origen, nacionalidad, edad, actividades políticas, públicas o sociales, entre otras.

Con este criterio se puede establecer si existe una práctica selectiva o intención discriminatoria en la perpetración de la violencia. Con el fin de ilustrarlo, utilizamos la base de datos de defunciones del Inegi, la cual permite conocer distintos perfiles sociodemográficos de las defunciones por homicidio. En las Figuras E.28 y E.29 se muestra el porcentaje de personas asesinadas con un nivel de escolaridad máximo de primaria y el porcentaje de personas asesinadas que no son derechohabientes. En promedio para el periodo 2006-2011,

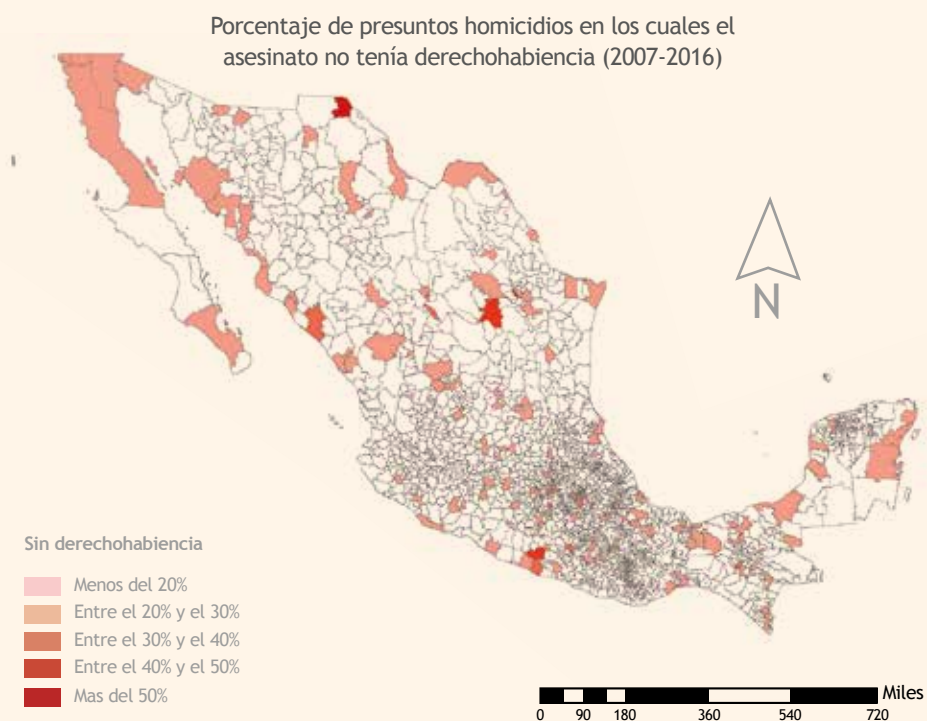
el 78% de los asesinados tenía un máximo nivel de estudios de primaria, mientras que el 44% no contaba con derechohabiencia. Tal como lo documenta Merino et al. (2013), tener baja condición socioeconómica o baja escolaridad representa un factor de riesgo de homicidio en México. Municipios que alcanzan porcentajes de 100% de las muertes en individuos sin educación o con educación primaria se encuentran principalmente en Oaxaca, y en menor medida en Veracruz y Zacatecas. Con respecto a los porcentajes de homicidios de individuos sin derechohabiencia, los municipios con mayores tasas están ubicados en el centro y sur del país incluidos municipios en Puebla y Oaxaca. Tanto en San Miguel Ixtitlán (Puebla) como en San Juan Bautista Tlachichilco (Oaxaca), el 100% de los homicidios reportados durante el periodo corresponden a personas con nivel de educación máximo de primaria y sin derechohabiencia.

Figura E.28. Distribución geográfica del porcentaje de personas asesinadas con un nivel de escolaridad máximo de primaria, 2007-2016



Fuente: Base de Defunciones INEGI. Presunto homicidio

Figura E.29. Distribución geográfica del porcentaje de personas sin derechohabiencia, 2007-2016



Fuente: Base de Defunciones INEGI. Presunto homicidio

Estudios recientes revelan que la violencia homicida se dirige principalmente a jóvenes entre 15 y 35 años (Merino, Zarkin y Fierro 2013; Calderón et al. 2015). De manera consistente, los datos revelan que los estados y municipios con mayor violencia criminal efectivamente concentran las tasas más altas de homicidios de hombres jóvenes (Figura E.30).

Por su parte, como otros análisis han revelado, la Figura E.31 confirma que no todos los homicidios de mujeres son feminicidios y de hecho, hay una creciente violencia criminal que ha empezado a afectar a las mujeres en los lugares de mayor actividad del crimen organizado, particularmente en la franja de la frontera norte (Torreblanca 2018).

Figura E.30. Distribución de homicidios de hombres jóvenes, 2007-2016

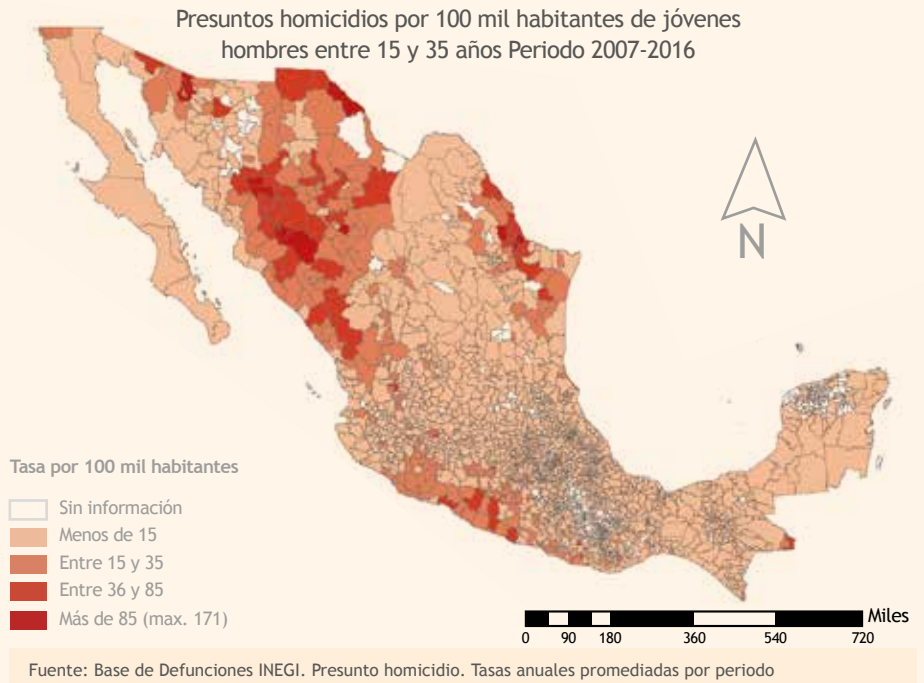
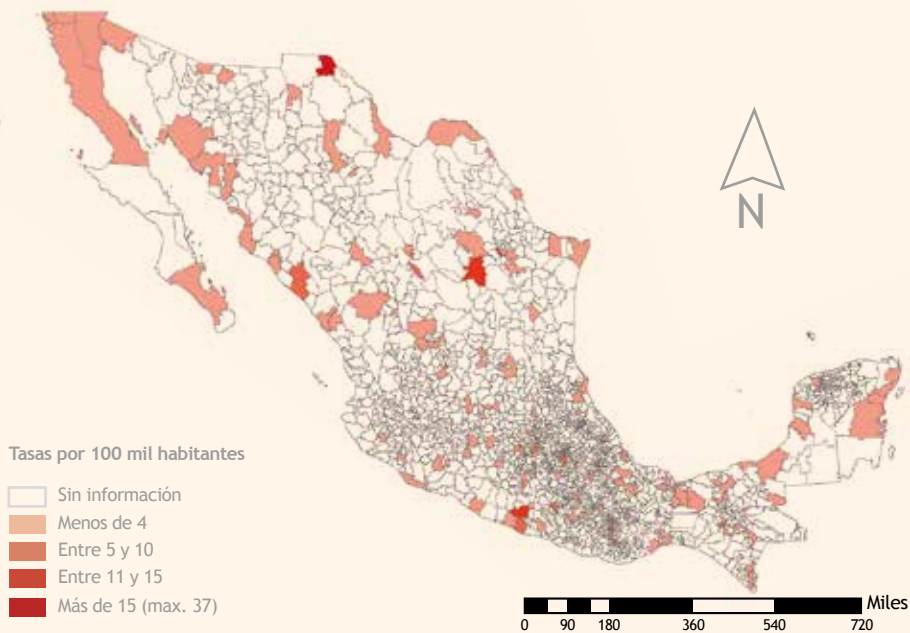


Figura E.31. Distribución de homicidios de mujeres, 2007-2016

Presuntos homicidios por 100 mil habitantes de mujeres. Periodo 2007-2016



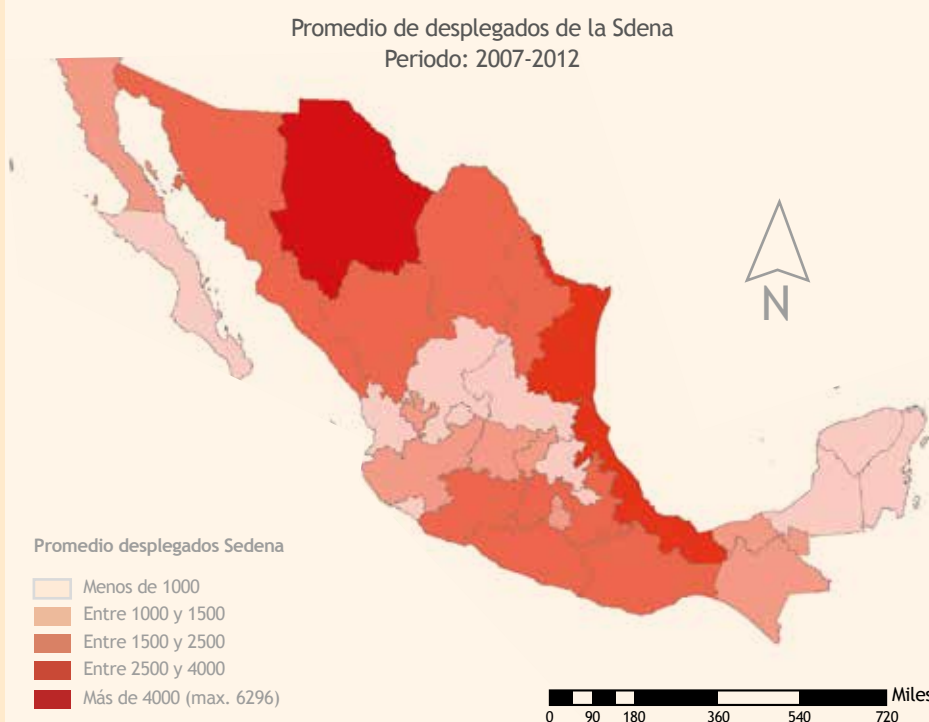
11.7. Secuencia, continuidad o discontinuidad en la movilización o despliegue de personal o equipamiento, específicamente para conducir operaciones armadas o ataques, a distintas regiones, poblaciones, zonas urbanas o rurales.

Como se mostró en el cuerpo del informe, el número de enfrentamientos entre los grupos del crimen organizado y las fuerzas del estado han exhibido un aumento sustancial desde 2007; esto ha coincidido con una estrategia estatal de combate a la delincuencia organizada, primordialmente del tipo militar. Mediante una petición de información realizada a la Secretaría de Defensa (Folio No. 0000700043917) encontramos que durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa, el despliegue militar se realizó de manera amplia a lo largo y ancho del territorio nacional,

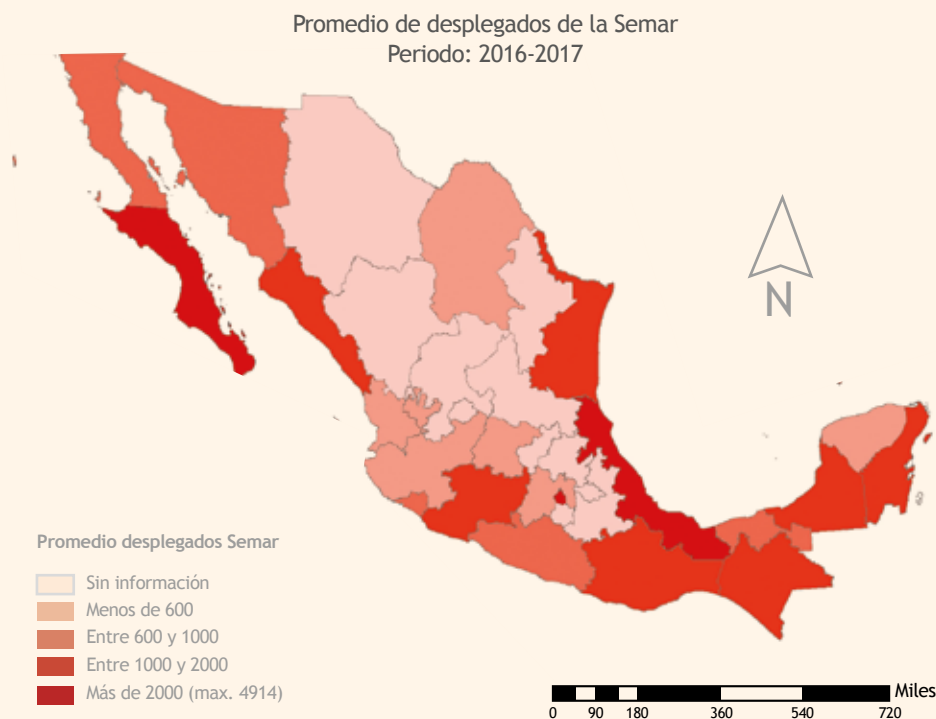
aunque con mayor concentración en Chihuahua, Tamaulipas y Veracruz (Figura E.32, Panel A). Por su parte, aunque solo contamos con datos para los años de 2016 y 2017, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se nota una continuidad en la estrategia militarizada en los estados Veracruz y Tamaulipas (Figura E.32, Panel B). En este mismo periodo se extendió, además, dicho despliegue militar al estado de Baja California Sur, recientemente identificado como el tercer estado más violento del país (Aquino 2017).

Figura E.32. Despliegue de fuerzas armadas, 2007-2017

Panel A. Despliegue de militares 2006-2012



Fuente: Solicitud de información Sedena (No. 0000700043917). Información por estado hasta 2012. Información por región de 2013 a 2017

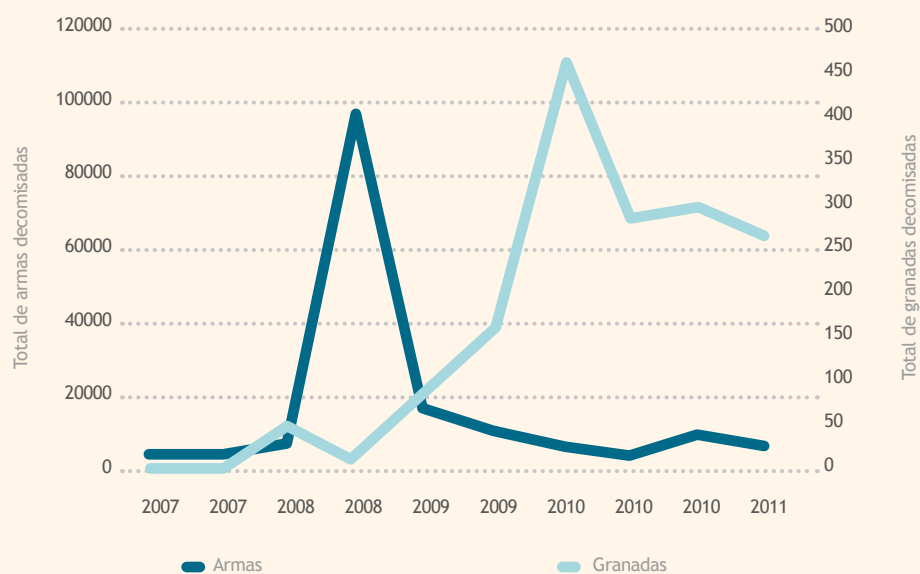
Panel B. Despliegue de marinos 2016-2017

Fuente: Solicitud de información Semar (No. 00001300019517). Información desagregada por estado sólo para 2016 y 2017

Otra dimensión es el grado de disponibilidad, accesibilidad o distribución de armas convencionales de diferentes capacidades de fuego, así como de otro tipo de equipamiento utilizado para enfrentamientos armados entre las partes, facciones o grupos armados estatales o no estatales.

Si bien resulta imposible conocer la accesibilidad y distribución de armas de los distintos grupos del crimen organizado, los datos del Centro Nacional de Control de Bienes Asegurados permiten identificar al menos ciertos patrones de disponibilidad de armas y granadas entre 2006 y 2015 (Figura E.33). En el agregado, se observa un aumento sustantivo de decomisos de armas en 2009, seguido de un promedio anual de 10 mil armas decomisadas en los siguientes años. Por su parte, si bien el decomiso de granadas es comparativamente menor en términos de volumen, éste ha mantenido una tendencia al alza de manera sostenida, a lo largo del periodo disponible. Las Figuras E.34 y E.35 muestran la desagregación estatal y temporal de estos decomisos, señalando que, si bien hay una gran variabilidad de decomisos entre 2006 y 2015, el mayor número de armas decomisadas se concentra entre los años 2008 y 2010, particularmente en Baja California, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Michoacán y Sinaloa. El decomiso de granadas muestra una distribución geográfica diferenciada, con mayor ocurrencia en los estados de Guerrero, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas.

Figura E.33. Decomiso de armas y granadas, 2006-2015



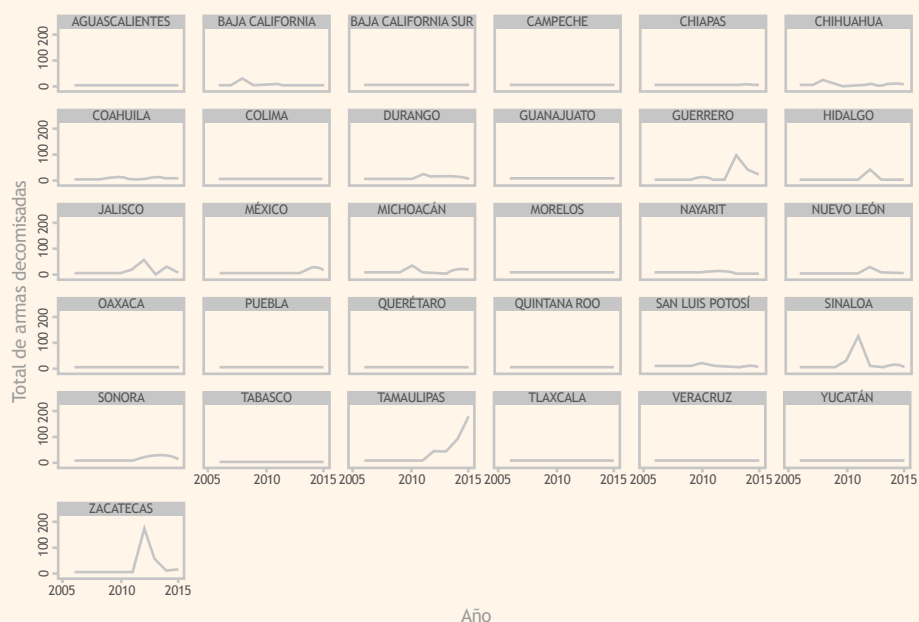
Fuente: Centro Nacional de Control de Bienes Asegurados

Figura E.34. Decomiso de armas por estado, 2006-2015



Fuente: Centro Nacional de Control de Bienes Asegurados

Figura E.35. Decomiso de granadas por estado 2006-2015



Fuente: Centro Nacional de Control de Bienes Asegurados

11.8. La relación entre zonas geográficas, localidades o poblaciones particularmente afectadas por la violencia, dentro de un marco de referencia cronológico y geográfico.

La finalidad de este tipo de análisis es hacer visibles los focos de violencia, en correlación con otros factores relevantes, incluidos la dispersión o expansión en el tiempo, la presencia en momentos específicos de actores estatales o no estatales, la correspondencia con la implementación de políticas de seguridad por autoridades, entre otros. Secciones previas del presente documento profundizan en este criterio, mostrando la manera en que se manifiestan las distintas dimensiones de la violencia, tanto en lo que refiere a las víctimas y los perpetradores de violencia, dentro y fuera del estado, con distribuciones espaciales y temporales diferenciadas.





CNDH
MÉXICO