

## FOX Y EL PASADO. LA ANATOMÍA DE UNA CAPITULACIÓN

SERGIO AGUAYO QUEZADA  
JAVIER TREVIÑO RANGEL

DURANTE EL SIGLO XX MÉXICO REFRENDÓ SU IMPECABLE historial como violador de los derechos humanos. En los inicios del siglo XXI parecía inminente una rectificación de fondo porque ésa fue una de las banderas del candidato Vicente Fox. Como presidente no fue un represor pero tampoco aplicó una política integral para promover los derechos humanos. Tampoco cumplió con su promesa de castigar a los represores del régimen previo. Explorar los resortes de esa capitulación tal vez permita encontrar fórmulas para evitar que México siga siendo un paraíso de impunidad.

La breve historia de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (a partir de ahora la Fiscalía o Femosp) condensa la política de Fox hacia los derechos humanos y es, al mismo tiempo, un caso de estudio sobre la forma en que la transición mexicana manejó el enfrentamiento con el pasado en esos años cruciales. El trabajo se divide en cuatro partes que abordan, con una lógica cronológica, el marco teórico armado en torno a la justicia transicional, la creación de la Femosp, sus promesas y realidades y una explicación de las razones por las cuales Vicente Fox otorgó en los hechos una *amnistía de facto*.

### LA TEORÍA

Los países que durante los últimos 20 años han transitado hacia un régimen más democrático deben resolver qué hacer con un pasado del cual buscan diferenciarse.<sup>1</sup> En buena medida esto se debe a la presión externa para que

<sup>1</sup> Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths. Facing the Challenge of Truth Commissions*, Londres, Routledge, 2002.

se encaren los abusos y violaciones perpetrados, como requisito para formar parte de la “comunidad internacional”.<sup>2</sup>

Enfrentar el pasado es un fenómeno complejo que se adecua a las necesidades y contextos de cada país. Dos variables son fundamentales: la sofisticación, poder y grado de organización de las víctimas u organizaciones de derechos humanos que las defienden, y el poder que preservan los perpetradores de crímenes y sus aliados.

El asunto es relevante y ha generado tal interés en la academia que ha producido un área de estudio llamada justicia transicional.<sup>3</sup> Como en cualquier otra disciplina con pretensiones científicas, hay distintas corrientes de interpretación de la realidad, con enfoques divergentes e incluso contrapuestos. Para algunos especialistas, la importancia de enfrentar el pasado radica en conocer la verdad de lo que ocurrió;<sup>4</sup> para otros, en cambio, el objetivo deseable es la búsqueda de la justicia.<sup>5</sup> Hay quienes añaden que la indagación de la verdad es incompatible con el deseo de justicia, pues sus objetivos e implicaciones pueden llegar a oponerse.<sup>6</sup> Y los hay para quienes no puede

<sup>2</sup> Véase Claire Moon, “Prelapsarian State: Forgiveness and Reconciliation in Transitional Justice”, *International Journal for the Semiotics of Law*, vol. 17, núm. 2, 2004, pp. 185-197; además, Geoffrey Robertson QC, *Crimes against Humanity. The Struggle for Global Justice*, Londres, Penguin Books, 2002.

<sup>3</sup> *Justicia transicional* es el concepto que define y comprende los diferentes caminos que sigue un régimen para enfrentar el pasado y buscar la justicia (retributiva o restaurativa) con respecto a atrocidades cometidas por el régimen previo. Véase por ejemplo, de Stanley Cohen, “States Crimes of Previous Regimes: Knowledge, Accountability, and the Policing of the Past”, *Law and Social Inquiry*, vol. 7, 1995; o de André du Toit, “The Moral Foundations of the South African TRC. Truth as Acknowledgment and Justice as Recognition”, en Robert I. Rotberg y Dermis Thompson (eds.), *Truth vs. Justice: The Morality of Truth Commissions*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

<sup>4</sup> Lawrence Weschler, “Afterword”, en Aspen Institute, *States Crimes: Punishment of Pardon?*, Wye Center, Col., Aspen Institute, 1989. Por otro lado, aquí son necesarias dos precisiones. Primero, los intentos por hacer frente a los crímenes del pasado no son exclusivos de aquellos países que han vivido una transición democrática reciente. Hay experiencias similares en países que transitaron por olas de democratización anteriores y existen los antecedentes de los Tribunales de Nuremberg, en la posguerra. Sin embargo, ha sido en los últimos años cuando se ha intensificado el ensayo de distintas rutas para enfrentar violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado. Segundo, estos procesos no son exclusivos, aunque sí predominantes, de países en transición democrática.

<sup>5</sup> Juan Méndez, “In Defense of Transitional Justice”, en James McAdams (ed.), *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, Londres, University of Notre Dame Press, 1997.

<sup>6</sup> En general, ciertos segmentos del movimiento de los derechos humanos se han manifestado en contra del supuesto “conocimiento de la verdad” y, por ende, de las comisiones encargadas de buscarla. Por ejemplo, Michael Ignatieff, ex profesor de derechos humanos de la Universidad de Harvard, afirma que: a) la creación de una verdad consensuada no necesariamente lleva a la reconciliación, pues el conocimiento de la verdad no cambia el comportamiento de los perpetradores o las instituciones que los cobijaron; b) es un ejercicio profundamente

haber una sin la otra.<sup>7</sup> Desde una perspectiva histórica, no existe consenso sobre si la verdad se recupera o se reconstruye.<sup>8</sup> También hay críticas morales sobre la responsabilidad de agentes estatales que cometieron acciones indeseables a los ojos de hoy, pero que fueron una práctica legalizada o legítima en su momento;<sup>9</sup> o sobre si la responsabilidad es individual o es colectiva.<sup>10</sup> Finalmente, en el ámbito jurídico, se discute sobre la prescriptibilidad de supuestos crímenes y, por ende, el alcance del derecho internacional; o sobre el castigo retroactivo para crímenes que antes no estaban tipificados.<sup>11</sup>

Cada una de estas alternativas tiene profundas implicaciones teóricas, morales y políticas que pueden servir de referente para analizar nuevos escenarios y estrategias en diferentes contextos.<sup>12</sup> En México, la retórica que se desplegó para enfrentar el pasado (en documentos y declaraciones oficiales) permite asegurar que el gobierno tomó las hipótesis más aceptadas dentro del debate creado por la justicia transicional sobre la *verdad*, la *justicia* y las *reparaciones*. Esta trilogía de conceptos serán los hilos que enlazarán las diversas partes de este ensayo.

La búsqueda de *verdad* se enmarca en el contexto más amplio del “derecho de saber” y tiene cuatro implicaciones: de tipo jurídico, histórico, moral y político. En primer término, la verdad condiciona el hallazgo de evidencia factual para conocer, con mayor certeza, cómo fue que pasó lo que pasó. La verdad fáctica o forense, dentro del proceso de justicia transicional, es fundamental porque algunos hechos ocurridos en el pasado (principalmente cuando son tipificados como crímenes), aun con la mejor voluntad política, son irrecobrables pues su rastro se perdió en el tiempo.<sup>13</sup>

---

antidemocrático, ya que supone que “la verdad” es única, opacando la variedad de narraciones e historias sobre el pasado; c) tampoco contribuye al reconocimiento de los hechos, pues difícilmente los “uniformados” aceptarán las atrocidades que cometieron ni cuestionarán los principios e instituciones sobre los cuales basan su vida entera (Michael Ignatieff, “Articles of Faith”, *Index on Censorship*, núm. 5, 1996, pp. 110-122).

<sup>7</sup> Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths...*, *op. cit.*

<sup>8</sup> Véase Ruti Teitel, *Transitional Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

<sup>9</sup> Lo paradójico de la tortura y las desapariciones en México es que no pueden considerarse legal o políticamente como crímenes ordinarios, sino “crímenes de obediencia”: es decir, crímenes que se cometieron no en oposición a las autoridades, sino explícitamente bajo sus instrucciones. Véase Herbert C. Kelman, “The Social Context of Torture: Policy Process and Authority Structure”, en Ronald D. Crelinsten y Alex P. Schmid (eds.), *The Politics of Pain. Torturers and Their Masters*, Boulder, Westview Press, 1995, p. 21.

<sup>10</sup> Véase Hannah Arendt, *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*, Nueva York, Penguin Books, 1994.

<sup>11</sup> Véanse Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths...*, *op. cit.*; Geoffrey Robertson QC, *op. cit.*

<sup>12</sup> Véase Robert i. Rotberg y Dennis Thompson (eds.), *Truth vs. Justice*, *op. cit.*

<sup>13</sup> Véase Stanley Cohen, “States Crimes of Previous Regimes: Knowledge, Accountability, and the Policing of the Past”, *op. cit.*

Es decir, la verdad permite acotar el número e intensidad de mentiras oficiales sobre el pasado.

En segundo lugar, la verdad no se limita al conocimiento de los hechos, sino que implica su “reconocimiento”.<sup>14</sup> No basta con saber cómo ocurrieron las atrocidades, sino que éstas sean reconocidas oficial y públicamente por las autoridades. Esto ocurre cuando el conocimiento es oficialmente sancionado y forma parte del dominio público. Esta faceta es una condición de los procesos de transición democrática, ya que supone que las nuevas autoridades admiten y rechazan, de manera explícita, lo que durante el régimen previo se mantuvo oculto o se negó de manera sistemática.

En tercer lugar, la verdad es terapéutica porque tiene un efecto catártico, porque víctimas y verdugos confiesan lo que hicieron o padecieron. Existe una sensación de alivio cuando los perpetradores de abusos aceptan que “algo hicieron”, que cometieron crímenes y que hubo víctimas. A la inversa, quienes padecieron los abusos reconocen que “algo les pasó” y que sufrieron abusos inaceptables bajo la nueva ética. Lo anterior es fundamental en un país en transición democrática, particularmente si se pretende cierta reconciliación política, ya que después de décadas de represión hay represores que se niegan a reconocer sus actos como crímenes y hay víctimas que pese a su sufrimiento se resisten a identificarse como tales.<sup>15</sup>

En último lugar, la noción de verdad es el instrumento fundador de “nuevos” pactos, pues conlleva la idea de una “renovación moral” que pueda conformar la cultura política del gobierno en transición, dejando atrás la “inmoralidad” del pasado. Para André du Toit, la verdad es un proyecto “fundacional” porque introduce y consolida “un nuevo mandato democrático o una cultura de derechos y responsabilidad política después de un periodo de violación masiva de derechos humanos”.<sup>16</sup> En este sentido, la verdad encarna el imperativo moral del “nunca más”, que al evidenciar y exponer un pasado represor inculca al cuerpo social y evita su repetición.<sup>17</sup>

La búsqueda de la *justicia* se enmarca en el contexto más amplio de la “responsabilidad estatal”. En procesos de transición democrática es una idea visiblemente influida por el movimiento contemporáneo de derechos humanos, que en las últimas décadas ha intensificado la creación de nuevas

<sup>14</sup> Thomas Nigel, durante su participación en las conferencias organizadas por The Aspen Institute, es el primero en hacer la diferencia entre conocer y reconocer la verdad. Los detalles sobre la argumentación pueden encontrarse en Lawrence Weschler, “Afterword”, en Aspen Institute, *States Crimes: Punishment of Pardon?*, *op. cit.*

<sup>15</sup> Véase, Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths*, *op. cit.*

<sup>16</sup> Véase André du Toit, *art. cit.*

<sup>17</sup> Stanley Cohen, “States Crimes of Previous Regimes: Knowledge, Accountability, and the Policing of the Past”, *op. cit.*, p. 19.

categorías de delitos de Estado, como el genocidio o los crímenes de guerra. La aceptación de los gobiernos en transición de la criminalización universal de ciertos actos, como la tortura o la desaparición forzada, evidencia su compromiso de formar parte de la “comunidad internacional”. Con este razonamiento la justicia es, en última instancia, una prueba de la viabilidad de una democracia emergente.<sup>18</sup>

La justicia, en este contexto, se basa en dos supuestos. Siguiendo la lógica tradicional de los procesos penales, los estados tienen la responsabilidad legal y moral de castigar a quienes cometieron delitos. Supone que el Estado no puede (o no debe) ignorar la violación de derechos, aunque esto se haya dado en el pasado. Al mismo tiempo, con la justicia se reconoce que el Estado es el único responsable de impartirla. Ello es fundamental porque en una transición se está fortaleciendo al Estado y sus instituciones con nuevas bases. Al enmarcarse en la lógica de los derechos humanos, la justicia del Estado no puede (o no debe) traducirse en nuevas purgas o episodios de represión estatal. Con ello también se evitan actos de venganza llevados a cabo por las víctimas o los verdugos, los juicios sumarios y las *vendettas*.<sup>19</sup>

Finalmente, la justicia en las transiciones democráticas es útil porque previene la recurrencia de abusos y repara los daños causados por los delitos perpetrados en el pasado.<sup>20</sup> También la justicia, en este contexto, invoca al imperativo moral y político de “nunca más”. El castigo de los responsables supone un efecto disuasorio, que debiera evitar la ejecución de crímenes similares durante el nuevo régimen.

Estarían después las *reparaciones* o algún tipo de compensación –material o moral– a las víctimas. Su razón de ser viene del modelo de *justicia civil* que supone la compensación material y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas y sus familiares.<sup>21</sup> Es importante resaltar que, teóricamente, las reparaciones se utilizan cuando un país enfrenta su pasado a través de la búsqueda de la verdad, no de la justicia. Las reparaciones representan, al fin de cuentas, la aceptación por parte del nuevo gobierno de los abusos de su predecesor, sin la necesidad de establecer, identificar o perseguir a los perpetradores. De ahí que las reparaciones sean de un simbolismo “extraordinariamente importante”, porque para algunas víctimas son más significativas para

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>20</sup> Véase José Zalaquett, “Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints”, en Aspen Institute, *States Crimes: Punishment or Pardon?*, *op. cit.*

<sup>21</sup> Stanley Cohen, “States Crimes of Previous Regimes: Knowledge, Accountability, and the Policing of the Past”, *op. cit.*, p. 24.

restablecer su dignidad que la compleja persecución de supuestos culpables.<sup>22</sup> Cuando un país, en cambio, busca la justicia, se entiende que la mayor reparación para las víctimas es ver a los criminales en la cárcel. En este sentido, las reparaciones son “una alternativa al modelo de justicia penal”.<sup>23</sup>

Por último, dentro de la justicia transicional aparecen las *amnistías*, que se enmarcan en el contexto más amplio de la “impunidad”.<sup>24</sup> Es necesario aclarar que una manera de enfrentar el pasado puede ser el olvido. De acuerdo con Stanley Cohen, versiones culturales de conceptos psicológicos –memoria colectiva, represión cultural, negación colectiva, olvido compartido– asumen que una sociedad entera puede olvidar, reprimir o desasociarse de un pasado desacreditado y turbio. Ello puede pasar ya sea mediante una política oficial de Estado –el ocultamiento deliberado de información o la reescritura de la historia– o simplemente porque las sociedades tienen una capacidad asombrosa para negar pasados incómodos.<sup>25</sup>

Las amnistías suponen la ausencia de castigo. Pueden prever el cambio de régimen, por medio de leyes o acuerdos para garantizar impunidad; o bien, ocurren después de la transición por medio de legislaciones y normas “especiales” que buscan justificar cualquier tipo de abuso cometido en el pasado. En todo caso la amnistía supone el perdón en el presente de los crímenes cometidos en el pasado.

Este apretado resumen del cuerpo de teoría agrupado en la justicia transicional se expresa en cuatro tipos de práctica. La comisión de la verdad, que gira en torno a la “justicia restaurativa”, centra su atención en las víctimas y pone énfasis en la búsqueda de la verdad, el “reconocimiento” del sufrimiento, en la narración de historias y en el beneficio terapéutico para quienes las cuentan como forma de construir un pasado común y llegar, así, a la reconciliación.<sup>26</sup> Las fiscalías o tribunales que buscan la “justicia retributiva”, cuyo principio rector es punitivo: castigar al perpetrador de los crímenes.<sup>27</sup> La

<sup>22</sup> *Loc. cit.*

<sup>23</sup> *Loc. cit.*

<sup>24</sup> Es necesario aclarar que no en todos los casos las amnistías significan necesariamente impunidad. En algunos, excepcionales, las amnistías se han negociado de tal forma que los criminales reciban algún tipo de sanción moral o económica.

<sup>25</sup> Stanley Cohen, *States of Denial. Knowing about Atrocities and Suffering*, Londres, Polity, 2005, pp. 132-139.

<sup>26</sup> Robert I. Rotberg, “Truth Commissions and the Provision of Truth, Justice, and Reconciliation”, en Robert I. Rotberg y Dennis Thompson, *The Morality of Truth Commissions*, Princeton, Princeton University Press, 2000, pp. 3-21; y Amy Gutman y Dennis Thompson, “The Moral Foundations of Truth Commissions”, en *ibid.*, pp. 22-45.

<sup>27</sup> Véase José Zalaquett, “Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints”, *op. cit.*; véase Juan Méndez, “In Defense of Transitional Justice”, *op. cit.*; y véase James McAdams, “Preface”, en *ibid.*

entrega de reparaciones materiales. Finalmente, algún tipo de amnistía total o parcial que supone el olvido o, mejor dicho, la expresión jurídica del deseo político de olvidar.<sup>28</sup>

#### LA CREACIÓN

En los años sesenta y setenta crecieron las protestas contra el autoritarismo. La mayoría siguió la vía pacífica. Un sector optó por la violencia y algunos miles se convirtieron en combatientes de organizaciones armadas que nunca amenazaron al régimen pero que fueron aplastados con métodos que violaban todos los principios de legalidad y moralidad. Provocaron, en consecuencia, la tragedia de los desaparecidos que detonó el movimiento moderno por los derechos humanos que revolucionó la cultura política y facilitó la transición democrática.

El movimiento por elecciones libres y confiables –parte integral de los derechos humanos– fue la palanca utilizada para erradicar el control y los abusos del gobierno sobre los comicios. También hizo posible la victoria del candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia el 2 de julio de 2000. Para que esa transformación se diera resultó fundamental el entendimiento entre izquierda y derecha a favor de métodos reformistas pacíficos. Fue así como se crearon las condiciones para hacer creíble el llamado de Fox a un “voto útil” de la izquierda que incluyó el compromiso del candidato panista de constituir una Comisión de la Verdad.

Cuando llegó a la presidencia Fox tenía una cierta obligación moral y política de enfrentar las violaciones a los derechos humanos en el régimen previo. Las heridas de los crímenes cometidos durante el *prismo* continuaban abiertas y el tema estaba en la agenda porque seguía sin conocerse el destino de los *desaparecidos* y las organizaciones de familiares que los buscaban tenían el respaldo y la simpatía de organismos civiles de derechos humanos –nacionales e internacionales–, de intelectuales, políticos y del Partido de la Revolución Democrática (PRD).<sup>29</sup>

Los argumentos mencionados en la parte teórica fueron incorporados al discurso a favor de enfrentar esa parte del pasado mexicano. Ajustar

<sup>28</sup> Un análisis sobre el uso de amnistías se encuentra en: Hayner, *Unspeakable Truths*, *op. cit.*, p. 90; Cohen, “States Crimes of Previous Regimes: Knowledge, Accountability and the Policing of the Past”, *op. cit.*, p. 28; Mark Ensarco, “Truth Commissions for Chile and El Salvador: A Report and Assessment”, *Human Rights Quarterly*, vol. 16, núm. 4, pp. 656-675.

<sup>29</sup> Amnistía Internacional, *Mexico “Disappearances”: A Black Hole in the Protection of Human Rights*, AI Index: AMR 41/05/1998; Julio Scherer y Carlos Monsiváis, *Los patriotas. De Tlatelolco a la Guerra Sucia*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2004, p. 199.

cuentas con el pasado tendría tales efectos: disuasivo, pues evitaría su repetición; “catártico”, porque las víctimas o sus familiares sabrían que los abusos cometidos contra ellos no habían quedado impunes; y renovador, porque ayudaría a redimir el cuestionado sistema de justicia y a fortalecer la rendición de cuentas. Combatir las atrocidades y deslindar responsabilidades era también visto como un requisito para acceder a la normalidad democrática y responder a la presión externa expresada en el escrutinio de diversos organismos civiles.<sup>30</sup>

Después de la victoria había condiciones ideales para lograr una ruptura con el pasado. Además del compromiso de campaña, el gobierno de Fox incluía en su primer nivel a conocidos defensores de los derechos humanos. El viejo régimen estaba desconcertado por la derrota y una mayoría de la sociedad favorecía una política de ese tipo.<sup>31</sup> Enfrentar el pasado arroparía al nuevo gobierno con el manto legitimador de los derechos humanos.<sup>32</sup> Después de todo, en el siglo XXI los derechos humanos son uno de los mecanismos más importantes para investir de legitimidad política a un régimen.

El gobierno de Fox tenía perfectamente clara la importancia de enfrentar el pasado:

...la construcción de [una] política integral [de derechos humanos] debía comenzar por hacer una revisión de nuestra experiencia histórica. No se puede, ni se debe, ocultar la verdad: en México hemos vivido periodos que dejaron una secuela de agravios, de víctimas de delitos que fueron cometidos en abuso del poder o al amparo de éste y bajo el cobijo de la impunidad, a las que se les debe encontrar un cauce de reconciliación y de justicia.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> La preocupación sobre la situación de los derechos humanos en México puede encontrarse en Amnistía Internacional, *Mexico. Justice Betrayed. Torture in the Judicial System*, AI Index: AMR 41/021/2001; Amnistía Internacional, *Mexico. Torture Cases – Calling out for Justice*, AI Index: AMR 41/008/2001; Human Rights Watch, *Justice in Jeopardy: Why Mexico’s First Real Effort to Address Past Abuses Risks Becoming Its Latest Failure*, vol. 15, núm. 4, julio de 2003, pp. 1-30.

<sup>31</sup> En una encuesta de julio de 2002, 67% de los entrevistados consideraba que se debía “investigar, perseguir y castigar cualquier ilícito de los funcionarios, incluyendo a ex presidentes”. *Reforma*, 11 de julio de 2002.

<sup>32</sup> Malcolm Waters, “Human Rights and the Universalisation of Interests: Towards a Social Constructionist Approach”, *Sociology*, vol. 30, núm. 3, pp. 593-600; y Richard Wilson, *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimizing the Post-Apartheid State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; para el caso mexicano véase Javier Treviño Rangel, *Human Rights, Democratic Wrongs: The Deployment of Human Rights Discourse in Dealing with Mexico’s Past*, tesis de maestría, Londres, London School of Economics and Political Science, 2005.

<sup>33</sup> Gobierno de la República, *Avances y retos del gobierno federal en materia de derechos humanos*, México, Gobierno de la República, 2002.



En síntesis, castigar a los responsables, averiguar la verdad y otorgar reparaciones eran los ingredientes que combinaban principios y pragmatismo.<sup>34</sup> La amnistía jamás era incluida entre las alternativas. Los problemas empezaron a la hora de decidir el cómo, porque sociedad y gobierno estaban divididos sobre la conveniencia de manejar el pasado y sobre la forma de hacerlo.

Quiénes estaban por enfrentar al pasado lo hacían por una multiplicidad de motivos. Su principal debilidad la describe Mariclaire Acosta, quien en una línea incluye diagnóstico y consecuencias: “nunca se entendieron completamente” y eso debilitó “sus respectivas causas”.<sup>35</sup> Buscaban lo mismo pero con métodos diferentes y jamás establecieron un frente común con una agenda mínima.

Quiénes se oponían a hurgar en el pasado formaron una coalición impresionante. Destaca el aparato de seguridad que se mantenía intacto, la mayoría de los funcionarios del nuevo gobierno, el PRI, el PAN y una parte de la opinión pública. Su respaldo principal era el discurso de la “governabilidad”; “abrir viejas heridas” era innecesario e inconveniente porque pondría en riesgo otras transformaciones o amenazaba la estabilidad institucional.

En octubre de 2000 un par de senadores del PRI y el PAN se pronunciaron en público contra el escrutinio de lo sucedido. Es importante detenerse en el fondo y la forma de la argumentación. El senador del PRI, Fernando Gutiérrez Barrios, justificó el pasado del cual había formado parte interpretando la historia de la siguiente manera: el gobierno preservó el orden institucional porque había una “atmósfera cargada de tensiones”, en la cual “el Ejército cumplió con el sentido jerárquico de su estructura orgánica en base a los valores de la disciplina y la lealtad”. Llama la atención su silencio sobre la Dirección Federal de Seguridad (DFS) que dirigió y a la cual se atribuye buena parte de las atrocidades.<sup>36</sup>

Gutiérrez Barrios estaba articulando un discurso que la sociología de la negación denomina “negación implicatoria”, la cual se emplea cuando la evidencia es tal, que las atrocidades son irrefutables. Como los responsables no pueden negar los abusos que cometieron, los manipulan y justifican apelando a la rectitud de sus acciones, argumentando que servían a “altas

<sup>34</sup> Javier Treviño Rangel, *Human Rights, Democratic Wrongs: The Deployment of Human Rights Discourse in Dealing with Mexico's Past*, *op. cit.*, pp. 24-37.

<sup>35</sup> Véase Mariclaire Acosta y Esa Ennelin, “‘The Mexican Solution’ to Transitional Justice”, en Naomi Roht-Arriaza y Javier Mariezcurrena (eds.), *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

<sup>36</sup> Sesión pública ordinaria de la Cámara de Senadores, del jueves 5 de octubre de 2000 ([www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)).

lealtades”, a que “no había más alternativa”, o invocando un contexto “único” y “excepcional” en el cual el riesgo era mayúsculo.<sup>37</sup>

Esta forma de ver el mundo era apuntalada desde el PAN. El senador panista Diego Fernández de Cevallos declaraba que se estaba explotando “facciosamente el dolor de un pueblo que nunca, nunca, mereció vivir esa pesadilla”. El “traer a valor presente los odios y resentimientos del pasado no será ciertamente un proceder justiciero”.<sup>38</sup> Un sector de la opinión pública compartía este punto de vista y hasta cuestionaba los motivos de quienes proponían justicia y verdad. Por ejemplo, se llegó a afirmar que en “más de un caso [están impulsados] por el resentimiento y la venganza antes que por la intención de reconstruir un tejido social profundamente dañado por los conflictos del pasado”.<sup>39</sup>

La postura del PAN se entiende porque no tuvo más que contadas víctimas de la represión y porque desde 1988 tenía un interés en la gobernabilidad.<sup>40</sup> También pudo haber influido que Acción Nacional había sido “testigo presencial” en la represión de disidentes y eso, según Cohen, podría convertirlo en “participante activo” y cómplice a través del respaldo abierto, de los silencios o de la indiferencia.<sup>41</sup>

En el interior del gabinete se daba una situación muy peculiar. En apariencia había consenso sobre la conveniencia de enfrentar el pasado y sólo se discutía la forma de hacerlo: o comisión de la verdad o fiscalía. Adolfo Aguilar Zinser y Jorge Castañeda (comisionado de Orden y Respeto y secretario de Relaciones Exteriores respectivamente) empujaron una comisión de la verdad. El secretario de Gobernación, Santiago Creel, apostó por una fiscalía especializada porque ésta funcionaría “dentro de las instituciones” y ello fortalecería a la democracia incipiente, ya que deslindaría las responsabilidades individuales sin afectar a las instituciones.<sup>42</sup>

En los primeros meses del nuevo régimen ganó fuerza la propuesta de una comisión de la verdad. Aguilar y Castañeda habían armado un buen

<sup>37</sup> Cohen, *States of Denial...*, *op. cit.*, pp. 76-116.

<sup>38</sup> Sesión pública ordinaria de la Cámara de Senadores, del jueves 5 de octubre de 2000 ([www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)).

<sup>39</sup> Soledad Loaeza, *Nexos*, vol. 23, núm. 269, pp. 95-96.

<sup>40</sup> Leticia Barraza e Ilán Bizberg, “El Partido Acción Nacional y el régimen político mexicano”, *Foro Internacional*, vol. 31, núm. 3 (enero-marzo de 1991), p. 441; Todd A. Eisenstadt, “¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización”, en Reynaldo Ortega Ortiz (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 87-123; Reynaldo Ortega Ortiz, “Tipos de transición: un estudio comparativo de España y México”, en *ibid.*, pp. 267-320.

<sup>41</sup> Stanley Cohen, *States of Denial...*, *op. cit.*, p. 143.

<sup>42</sup> Sergio Aguayo, “La Comisión de la Verdad. Los institucionalistas”, *Reforma*, 1° de agosto de 2001.

discurso contra la fiscalía: podría desembocar en impunidad por las dificultades que enfrentaría. Entre otras, que las fuerzas armadas tenían el poder para frenar cualquier intento de inculpación; que el aparato judicial podía ser fácilmente intimidado o corrompido; que las múltiples estructuras de poder formal e informal hacían difícil el deslinde de responsabilidades; y que algunos crímenes fueron perpetrados por agentes secretos o grupos paramilitares cuya relación con la autoridad era oscura.<sup>43</sup>

Una comisión de la verdad permitiría conocer los mecanismos de funcionamiento del sistema autoritario responsable de los abusos y ello ayudaría al nuevo régimen a dismantelarlo o contenerlo, lo que defendería reformas que se preveían profundas.<sup>44</sup> Incluso organizaciones como Amnistía Internacional o Human Rights Watch, tradicionalmente escépticas ante estas comisiones, se manifestaron a su favor por considerar que en el caso de México era el camino más adecuado para enfrentar a los violadores de derechos humanos.<sup>45</sup>

En abril de 2001 el presidente le pidió a Adolfo Aguilar Zinser que fuera el “coordinador del proyecto ‘Comisión de la Verdad’ y posicionamiento del nuevo Cisen” (Centro de Investigación y Seguridad Nacional). Que Fox ligara el pasado con la reforma del principal servicio de inteligencia civil muestra el nexo conceptual y práctico entre el pasado y la seguridad del presente.<sup>46</sup> En ese mismo texto ordenó la creación de un equipo que daría seguimiento al proceso.<sup>47</sup> El esquema incluía a tres académicos a quienes se pidió que coadyuvaran con Aguilar Zinser en la elaboración de la propuesta para enfrentar el pasado.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> Conversaciones con Adolfo Aguilar Zinser, entre diciembre de 2000 y julio de 2001.

<sup>44</sup> Sergio Aguayo, “El derecho a la información: hacia una comisión de la verdad”, *Memooria. Seminario internacional. Tortura, reparación y prevención. Comisiones de la verdad*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2003, p. 462. Esta idea se apoyaba en información del archivo personal de Adolfo Aguilar Zinser y en conversaciones sostenidas con él entre diciembre de 2004 y mayo de 2005.

<sup>45</sup> Carta de José Miguel Vivanco, director ejecutivo de Human Rights Watch, al presidente Vicente Fox, Washington, D.C., 21 de agosto de 2001; Carta de Kate Gilmore, en representación del secretario general de Amnistía Internacional, al presidente Vicente Fox, Londres, 13 de agosto de 2001.

<sup>46</sup> El documento está en el archivo privado de Adolfo Aguilar Zinser.

<sup>47</sup> En ese grupo estuvieron Santiago Creel, secretario de Gobernación; Ramón Muñoz, jefe de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental; Rodolfo Elizondo, coordinador de la Oficina Presidencial para la Alianza Ciudadana; y Marta Sahagún, Vocería y Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República.

<sup>48</sup> Los académicos eran Sergio Aguayo, José Antonio Crespo y Clara Jusidman. Carta de Adolfo Aguilar Zinser a Santiago Creel, secretario de Gobernación, ciudad de México, 18 de junio de 2001.

Dos meses después los académicos propusieron, en coordinación con Aguilar Zinser, la creación de dos comisiones: una se encargaría de establecer la verdad sobre los casos más graves de violaciones a los derechos humanos y la otra sobre los casos de corrupción. El presidente anunciaría la creación de las comisiones en su primer informe a la nación (1° de septiembre de 2001) y durante los siguientes cuatro meses las comisiones decidirían la metodología, mientras hacían una amplia consulta entre víctimas y organismos sociales para seleccionar los casos paradigmáticos que serían investigados. Como en otros países, las comisiones tendrían un mandato que incluía fechas definidas.<sup>49</sup> Empezarían a trabajar el 1° de enero de 2002 y funcionarían durante un año –sólo prorrogable por uno más–, al final de lo cual entregarían los informes.<sup>50</sup> En una reunión efectuada en Los Pinos el 19 de junio de 2001 el presidente aprobó el proyecto diciendo: “muy bien, es lo que esperaba, en una semana estará todo listo para empezar a trabajar”.<sup>51</sup>

La promesa jamás se materializó. Según Aguilar Zinser la determinación presidencial se vio afectada porque Fox entró en negociaciones con el PRI para que el Congreso aprobara una reforma hacendaria. Y el PRI exigía que se cancelara el escrutinio de lo sucedido.<sup>52</sup> Alfonso Durazo, secretario particular del entonces presidente, coincide con esta interpretación:

Era obligada una alianza con el PRI, pues el PAN y el resto de los partidos de oposición no sumaban la fuerza suficiente para impulsar cambios estructurales [...] Pero [eso cancelaría la lucha contra] las prácticas políticas del pasado que la sociedad deseaba superar [...] Al optarse por una Fiscalía y no por una Comisión de la Verdad, el presidente estaba mandando un gesto muy relevante de compromiso con los priistas”.<sup>53</sup>

En el viraje también resultó determinante la callada pero firme oposición de las fuerzas armadas y que el secretario de Gobernación, Santiago Creel, empezara a poner como prioridad sus aspiraciones a la presidencia.<sup>54</sup>

<sup>49</sup> En Argentina, la Comisión Nacional para la Desaparición de Personas tardó un año en entregar su informe final, de 1983 a 1984; en Chile, la Comisión Nacional para la Verdad y la Reconciliación se llevó también un año, entre 1990 y 1991; la Comisión de la Verdad para El Salvador demoró de 1992 a 1993 para entregar el suyo; la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Sudáfrica comenzó su trabajo en diciembre de 1995 y lo concluyó en 1998.

<sup>50</sup> “Propuesta para la instauración de Comisiones de la Verdad sobre Derechos Humanos y Corrupción”, del archivo personal de Aguilar Zinser.

<sup>51</sup> Notas de Sergio Aguayo, quien participó en esa reunión.

<sup>52</sup> Entrevista con Aguilar Zinser, mayo de 2005.

<sup>53</sup> Alfonso Durazo, *Saldo del cambio*, México, Plaza y Janés, 2006, pp. 69-76.

<sup>54</sup> Para Denise Dresser la decisión de Santiago Creel “fue un acto de ingenuidad profun-

Tampoco podían cancelar el tema porque seguía saliendo información sobre la represión,<sup>55</sup> porque las organizaciones de familiares y víctimas continuaban presionando para enjuiciar a los criminales del pasado y porque en octubre de 2001 Digna Ochoa, sobresaliente defensora de derechos humanos, murió en circunstancias poco claras y días después varios defensores de los derechos humanos recibieron amenazas de muerte. Tampoco podían desestimar las presiones de la comunidad internacional. Para Human Rights Watch, a menos que el gobierno tomara medidas “enérgicas [...] todo el ejercicio [de enfrentar el pasado] podría colapsar, y la promesa de una nueva era de justicia y respeto de los derechos humanos en México quedaría incumplida”.<sup>56</sup> En ese marco y con estos antecedentes nació la Fiscalía.

Debe entenderse que esta presión también iba dirigida contra otros organismos del Estado que habían colaborado en el encubrimiento del tema. Un ejemplo sería la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) que estableció en 1990 un Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos. Después de un arranque prometedor, el Programa frenó las investigaciones y ocultó información vital para los familiares de los desaparecidos. No fue sino hasta que se publicaron una serie de denuncias periódicas cuando la CNDH aceleró sus trabajos y sacó la recomendación 26/2001, presentada el 27 de noviembre de 2001 en una ceremonia pública en el Palacio de Lecumberri, la prisión en la que se reclusa a los presos políticos.

Como el guión estaba preestablecido, el presidente de la república respondió en ese mismo acto que atendía la recomendación y creaba una fiscalía especial de un nombre tan largo como sus ambiciones: Fiscalía Especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado.<sup>57</sup>

---

da, ya que pensó que si abandonaba la Comisión de la Verdad conseguiría la anuencia de los priistas, cuando la estrategia del PRI fue la de meterle el pie al presidente para regresar a Los Pinos” (Jorge Carrasco, “Intocado”, *Proceso*, núm. 1478, 27 de febrero de 2005).

<sup>55</sup> Alan Zarembo, “Mexico’s History Test”, *Newsweek*, 2 de julio de 2001; Sergio Aguayo, “Oculto CNDH datos sobre desaparecidos”, *Reforma*, 25 de junio de 2001; “Hay en bóvedas subterráneas 80 millones de expedientes”, *Reforma*, 25 de junio de 2001; y “La historia de dos desaparecidas”, *Reforma*, 25 de junio de 2001.

<sup>56</sup> Human Rights Watch, *Justice in Jeopardy*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>57</sup> Vicente Fox, Santiago Creel, Gerardo Vega, Juan Francisco Gil Díaz, Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado, México, D.F., 27 de noviembre de 2001 (en adelante, Fox, *et. al.*, Acuerdo..., *op. cit.*).

## PROMESAS Y REALIDADES

El acuerdo de creación de la Femospa resultó notable por la cantidad de metas que se ponía y el cúmulo de contradicciones que almacenaba. La maraña se fue haciendo más y más densa a partir del nombramiento de un fiscal generoso a la hora de lanzar promesas ambiciosas, ambiguas y de difícil implementación.

La justicia era la principal “motivación” de la Femospa porque así cumplía con la “recomendación emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”. Buscaba que las “afrentas” a las víctimas quedaran “esclarecidas jurídicamente” para “que sean castigadas conforme a la ley”. De ahí que la Fiscalía Especial tenía la “misión [de] realizar las investigaciones necesarias para la debida integración de las averiguaciones previas que deriven de denuncias”.<sup>58</sup> Cuando Ignacio Carrillo Prieto tomó posesión como fiscal reiteró que la dependencia a su cargo se encargaría de “concentrar y conocer las investigaciones, de integrar las averiguaciones previas que se inicien con motivo de las denuncias o querellas formuladas por hechos probablemente constitutivos de delitos federales, cometidos por servidores públicos”.

La Femospa también creó “programas” y “procedimientos de colaboración y participación para convocar a ofendidos y familiares de víctimas, testigos, periodistas, analistas políticos y participantes [...] de los movimientos sociales y políticos del pasado a sesiones de trabajo, con el objeto de que aporten sus testimonios e información que contribuyan en la investigación”. En un clima de optimismo desbordado el acuerdo anunciaba el establecimiento de “medios de recepción de información y atención ciudadana en el territorio nacional, mediante la instalación de líneas telefónicas de acceso gratuito [...] que permita la comunicación directa del Fiscal Especial y sus colaboradores con la sociedad”.<sup>59</sup>

La Femospa también recibió el mandato de encontrar la verdad para “sanar viejas heridas” y “establecer nuevos pactos”.<sup>60</sup> Se comprometía a develar “la verdad”, lo que sentaría las “condiciones” para una “reconciliación nacional como requisito fundamental para fortalecer nuestras instituciones, el Estado de Derecho y la legitimidad democrática”.<sup>61</sup> El fiscal se contagió del entusiasmo y el día en que tomó posesión se comprometió a ir al “encuentro de las verdades históricas que reclama la salud de la Repúbli-

<sup>58</sup> *Loc. cit.*

<sup>59</sup> *Loc. cit.*

<sup>60</sup> *Loc. cit.*

<sup>61</sup> *Loc. cit.*

ca”.<sup>62</sup> En última instancia, con esa verdad se buscaba lograr “una reconciliación que respete la memoria”.

Estamos ante una terminología propia de las comisiones de la verdad.<sup>63</sup> Reconciliar supone un país dividido y la búsqueda de un “nuevo pacto” sirve para pintar una raya frente al pasado y avanzar en la construcción de un mito fundador.<sup>64</sup> Carrillo Prieto añadiría, tiempo después, otras dos promesas: un “informe histórico, al estilo de las comisiones de la verdad”, y un “museo sobre la llamada Guerra Sucia” que habría de instalarse en el edificio abandonado y decrepito que había sido la última sede de la Dirección Federal de Seguridad (DFS).<sup>65</sup>

La verdad requiere de una base documental y el presidente ordenó a las “secretarías de Estado” transferir al “Archivo General de la Nación (AGN)” la información de todos los archivos que sean relevantes para la investigación sobre hechos del pasado violatorios a los derechos humanos y, probablemente, constitutivos de delitos. Esta información podrá ser consultada por cualquier interesado, en términos de la legislación aplicable y de la normatividad vigente”. Además, se invitó a cualquier persona que “posea información relevante a la materia [...] a que la entregue al AGN”.<sup>66</sup>

La Fiscalía también deseaba que las personas contaran sus historias y dieran sus testimonios. No importaba quiénes fueran y si estaban o no relacionadas con algún procedimiento legal. El objetivo sería darles un espacio para desahogarse y con ese propósito se anunció la creación de líneas telefónicas especiales y se informó de la contratación de psicólogos que contribuirían a la recuperación emocional de las víctimas.

El acuerdo no se olvidó de las reparaciones y estableció un procedimiento para “indemnizar a las víctimas por el daño causado por los hechos del pasado”. En consecuencia, el “Secretario de Gobernación conformará un comité interdisciplinario que tenga por objeto el estudio y presentación

<sup>62</sup> Palabras del fiscal especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado, doctor Ignacio Carrillo Prieto, durante su presentación, México, D. F., 4 de enero de 2002 (en adelante, Palabras del fiscal especial...).

<sup>63</sup> Sobre el significado de las diferentes nociones de verdad, véase Javier Treviño Rangel, “Verdades a medias. Mujeres ante la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Sudáfrica”, *Foro Internacional*, 186, vol. XLVI, núm. 4, 2006, pp. 613-629.

<sup>64</sup> Para un análisis sobre la importancia de la narrativa política en procesos de transición, véase Claire Moon, “Narrating Political Reconciliation. Truth and Reconciliation in South Africa”, *Social and Legal Studies*, núm. 15, 2006, pp. 257-275.

<sup>65</sup> *Reforma*, 26 de febrero de 2005.

<sup>66</sup> Fox, *et al.*, Acuerdo..., *op. cit.*

de propuestas para determinar la forma, procedimientos y términos para brindar, cuando ello proceda, una reparación administrativa justa a las víctimas y ofendidos de los hechos del pasado a que se refiere el presente Acuerdo. El comité será conformado, siempre previa invitación, por servidores públicos de la Administración Pública Federal y, en calidad de asesores, por expertos en la materia”.<sup>67</sup>

Un lector cuidadoso puede encontrar omisiones y ambigüedades bien importantes. Por ejemplo, el acuerdo sólo incluía “delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos” y eso excluía a los grupos paramilitares y a las autoridades estatales o municipales que participaron en la represión.<sup>68</sup> Además, las víctimas debían haber estado “vinculadas con movimientos sociales o políticos”, lo que es una frase ambigua, pues no establecía en qué consistiría dicho vínculo, ni cómo debía entenderse el concepto de “movimientos sociales o políticos”, ni quiénes, cómo o cuándo formaron parte de ellos. Tampoco se consideró la posibilidad de investigar excesos cometidos por los grupos insurgentes. Finalmente, y tal vez más importante, carecía de límites temporales, lo que permitió la recepción de casos muy dispersos en el tiempo.<sup>69</sup>

Se trataba de un proyecto tan ambicioso que su titular, Ignacio Carrillo Prieto, decidió bautizarlo como “un nuevo modelo” para enfrentar el pasado.<sup>70</sup> Lo llamó la “solución mexicana” porque daría justicia, verdad y reparaciones.<sup>71</sup> Los años confirmarían que el proyecto tenía tres características comunes a otras políticas del gobierno foxista: *a)* la ausencia de una estrategia precisa, *b)* la falta de coordinación institucional, *c)* una retórica solemne pero carente de contenido. Para demostrarlo contrastaremos promesas y realidades en las tres variables clave: justicia, verdad y reparaciones.

<sup>67</sup> *Loc. cit.*

<sup>68</sup> Véase el informe de Paul Seils, “A Promise Unfulfilled? The Special Prosecutor’s Office in Mexico” (International Center for Transnational Justice, 2004); también, Acosta y Ennelin, *op. cit.*, p. 18.

<sup>69</sup> En Argentina, la Comisión Nacional para la Desaparición de Personas cubrió el periodo de 1976 a 1983; en Chile, la Comisión Nacional para la Verdad y la Reconciliación, el periodo de 1973 a 1990; en El Salvador, la Comisión de la Verdad para El Salvador, el periodo de 1980 a 1991; en Sudáfrica, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, el periodo de 1960 a 1994; y en Guatemala, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico cubrió el periodo de 1962 a 1996.

<sup>70</sup> Citado en Kate Doyle, “Forgetting Is Not Justice”, *World Policy Journal*, vol. 22, núm. 2, verano de 2003.

<sup>71</sup> Palabras del fiscal especial..., México, D. F., 4 de enero de 2002.



*Justicia*

La Fiscalía abrió varios frentes jurídicos pero los dos más importantes están íntimamente relacionados: el asesinato de estudiantes en 1968 y 1971 y las desapariciones forzadas.

El 2 de octubre de 1968 y el 10 de junio de 1971 fuerzas gubernamentales asesinaron a un número todavía no determinado de estudiantes. No fue la primera ni la última matanza de manifestantes pacíficos. Sin embargo, esos dos hechos son vistos como parteaguas porque provocaron que miles de jóvenes tomaran las armas al concluir que no había salida pacífica. Así se inició el periodo conocido como Guerra Sucia durante la cual desaparecieron centenares de personas. Averiguar su destino y castigar a los responsables de esos y otros crímenes era un símbolo del compromiso del gobierno de Fox.

El primer caso presentado ante la justicia fue el de 1971. En julio de 2004, la Fiscalía acusó a 11 personas, entre ellas al ex presidente Luis Echeverría, de "genocidio". Un juez federal rechazó los cargos argumentando que el presunto crimen había prescrito. Después de las apelaciones el asunto terminó ante la Suprema Corte la cual refrendó, en junio de 2005, la resolución haciendo una excepción: la prescripción no incluía a Luis Echeverría ni a Mario Moya Palencia, que habían gozado de inmunidad procesal por los cargos públicos que ocuparon entre 1970 y 1976 (presidente y secretario de Gobernación). Para ellos no habían transcurrido los 30 años fijados por la prescripción. El tribunal examinó si la acusación de genocidio estaba correctamente fundada y dio una respuesta negativa.

En septiembre de 2005, la Fiscalía acusó a ocho ex funcionarios, incluyendo nuevamente al ex presidente Echeverría, de "genocidio" por la matanza de 1968. El juez dictaminó que, exceptuando a Echeverría, los crímenes habían prescrito para todos los demás acusados. Se inició un forcejeo que todavía perdura al momento de entregar este texto (septiembre de 2007). Primero se desechó la acusación porque no existían pruebas suficientes de que fuera genocidio; la Fiscalía apeló y el 30 de junio de 2006 –dos días antes de las competidas e irregulares elecciones del 2 de julio– un magistrado federal concedió una orden de arresto domiciliario contra Echeverría. Días después el mismo juez reconsideró y ordenó su liberación el 8 de julio.<sup>72</sup> Pasó el tiempo y otro tribunal revocó la decisión del juez, ordenó reactivar el proceso y decretó la formal prisión contra el ex mandatario.<sup>73</sup> Por una reforma legal (que se comentará más adelante) Echeverría

<sup>72</sup> *Reforma*, 8 de enero de 2007.

<sup>73</sup> *El Universal*, 30 de noviembre de 2006.

enfrentó la decisión desde su domicilio y fue exonerado poco tiempo después (el caso todavía está pendiente de una resolución final).

En los casos de desaparición forzada la Fiscalía tuvo algunos logros modestos. Presentó cargos contra Miguel Nazar Haro y otros funcionarios por la “privación ilegal de la libertad” de Jesús Piedra Ibarra. En noviembre de 2003 la Suprema Corte autorizó que se procesara el crimen de “privación ilegal de la libertad” a pesar del paso del tiempo. En otras palabras, el plazo para la prescripción en los casos de privación ilegal de la libertad no había comenzado a correr dado que la víctima continuaba desaparecida.<sup>74</sup>

Un aspecto interesante es que la Femospo pudo haber procesado esos casos como “desapariciones forzadas” pero eligió el de “privación ilegal de la libertad” porque el primer crimen no estaba tipificado al momento en que las víctimas fueron privadas de su libertad. El problema que presenta el concepto adoptado lo plantea la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos: “el código penal parece indicar que el crimen sólo puede ser cometido por particulares, o por actores estatales que no actúen en calidad de tales”. Eso deja de lado el hecho de que, en la mayoría de los casos de desapariciones, los responsables “actuaron bajo el manto de la ley, instrumentando una política gubernamental, con la autorización y apoyo del Estado”.<sup>75</sup>

Después de prolongadas batallas jurídicas el balance final es bastante magro. De acuerdo con una investigación periodística, durante sus cinco años de existencia, la Femospo “consignó 19 averiguaciones previas y obtuvo 20 órdenes de aprehensión y ocho autos de formal prisión”. Sin embargo, no “logró alguna sentencia condenatoria, porque la mayor parte de las acusaciones se consideraron prescritas, incluyendo lo relativo a sucesos como el 2 de octubre de 1968 y el 10 de junio de 1971”.<sup>76</sup>

### *Verdad*

Establecer la “verdad” es relativamente menos difícil que buscar justicia porque los hallazgos y conclusiones a que se llegue carecen de consecuencias jurídicas, al menos de manera inmediata o directa. Las víctimas, verdugos y testigos están más dispuestos a confiar su versión de los hechos a una comisión de la verdad que a una fiscalía en busca de evidencia para incriminar y encarcelar.

<sup>74</sup> Véase Human Rights Watch, *Lost in Transition. Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights under Fox*, 2006 (www.hrw.org).

<sup>75</sup> *Loc. cit.*

<sup>76</sup> Nota de Gustavo Castillo y Elizabeth Velasco en *La Jornada*, 11 de julio de 2007.

En el acuerdo por el que se creó la Fiscalía el compromiso de encontrar la verdad era un enunciado ambiguo que no incluía la elaboración de un informe. En la primera etapa era indispensable reunir información porque de ella dependía armar las consignaciones. Así empezó un notable esfuerzo de acopio de información que denotaba en algunos aspectos la falta de una estrategia precisa.

Por ejemplo, no se establecieron públicamente los criterios de lo que debía entenderse por “información” –testimonial, documental, fotográfica, electrónica– ni cuándo ésta se convertía en algo relevante; tampoco se fijaba qué tipo de investigaciones tendrían prioridad o serían estudiadas.<sup>77</sup> Ni siquiera se precisó qué se entendía por “hechos violatorios de derechos humanos”.<sup>78</sup>

El esfuerzo se orientó al acopio de documentos y testimonios. Para esto último se prometió la instalación de líneas especiales y la contratación de psicólogos. Al final las líneas telefónicas nunca funcionaron porque, según la Femosp, por “problemas de índole presupuestal no fue posible contar con la instalación de medios de recepción de información y atención ciudadana, como lo es una línea especial de acceso gratuito”.<sup>79</sup> Los resultados del proyecto psicológico fueron igualmente magros. La Fiscalía contrató sólo a dos “profesionales” de la “salud mental”.<sup>80</sup> El equipo funcionó del 1° de septiembre de 2002 al 30 de junio de 2004 y únicamente en el municipio de Atoyac de Álvarez, Guerrero, y en Culiacán, Sinaloa. Durante ese periodo atendió a veinte personas.<sup>81</sup>

Los resultados más importantes se dieron en el acopio documental. La Fiscalía tuvo a su disposición una gran cantidad de documentos en el AGN. Además de los ricos archivos de la DFS, estaba el “Fondo Gobernación” con los expedientes de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Socia-

<sup>77</sup> Al respecto, véase Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, “La verdad y la justicia: archivos pendientes en la Fiscalía Especial” ([www.centroprodh.org.mx](http://www.centroprodh.org.mx)).

<sup>78</sup> La definición de los crímenes por investigar es de vital importancia, pues de ello dependerá la información que se busque, acepte o utilice, la creación de víctimas y la reparación moral o económica. En Sudáfrica, por ejemplo, la definición que la Comisión de la Verdad y la Reconciliación dio a “graves violaciones de derechos humanos” excluyó las prácticas racistas cotidianas del *apartheid* o los delitos sexuales cometidos en contra de mujeres por motivos políticos. Véase Javier Treviño Rangel, “Verdades a medias. Mujeres ante la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Sudáfrica”, *op. cit.*

<sup>79</sup> El caso está documentado por Javier Treviño Rangel, “La transparente manera de negar información”, en Jonathan Fox *et al.*, *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, México, Fundar-Woodrow Wilson Center for International Scholars, 2007.

<sup>80</sup> Human Rights Watch, *Justice in Jeopardy: Why Mexico's First Real Effort to Address Past Abuses Risks Becoming Its Latest Failure*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>81</sup> Información obtenida por los autores a través de la solicitud 1700065906.

les (uno de los servicios de inteligencia civiles). También existían otros fondos documentales. En suma, “con la excepción de Guatemala, Paraguay y, más recientemente, Argentina, en ningún otro país de la región se ha puesto a disposición del público documentación confidencial de este tipo”.<sup>82</sup>

A medida que la búsqueda de justicia quedaba atrapada en los pantanos del sistema judicial mexicano surgió la idea de hacer un informe, una especie de libro blanco de la historia de la represión. Cinco años después se presentó el informe de una manera bastante desafortunada. Primero fue filtrado a la prensa, en febrero de 2006, lo que provocó un escándalo mayúsculo. El 18 de noviembre de 2006, cuando el país estaba absorto en el drama de la toma de posesión, simplemente subieron a la página de la Procuraduría General de la República (PGR) la versión definitiva del informe de la Femosp. La PGR rápidamente precisó, en un escueto comunicado, que lo “recibió” y lo “remitió” al Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe), para su “análisis y estudio jurídico”.<sup>83</sup> Un día después, y en entrevista con Gustavo Castillo de *La Jornada*, el procurador general advirtió que la dependencia a su cargo “no puede avalar el trabajo del fiscal [...] ni tampoco la labor de una fiscalía, cuando el trabajo no ha pasado por alguna instancia de revisión [...] lo que puedo señalar es que tuvo los recursos, que se le dio el apoyo”.<sup>84</sup>

El informe sigue en el limbo porque nadie aclara si estamos ante la versión definitiva o ante un borrador elaborado por una dependencia de la cual nadie quiere acordarse y eso significa la ausencia de una verdad oficial. Con esa advertencia pasamos a comentar los textos aunque, por razones de espacio, lo haremos sin distinguir entre el borrador filtrado y el que se supone que es el documento final. En otro momento haremos una comparación entre ambos.

Impresiona la cantidad de documentos militares, de inteligencia y de agencias policíacas existentes, algunos de los cuales fueron utilizados con sofisticación y sentido de la historia. Resalta, por ejemplo, la calidad de las secciones sobre la represión en Guerrero, el movimiento del 68 y el 10 de junio de 1971. El informe también incluye “información detallada sobre algunas operaciones militares que tuvieron lugar en Guerrero mientras ocurrían las desapariciones; así como pruebas claras de que los militares regularmente detenían civiles; los nombres de los individuos o la identificación de las unidades militares involucradas en los operativos,

<sup>82</sup> Human Rights Watch, *Lost in Transition. Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights under Fox, op. cit.*

<sup>83</sup> Boletín 1479/06 de la PGR ([www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx)).

<sup>84</sup> *La Jornada*, 19 de noviembre de 2006. La información fue corroborada con el periodista.

incluidas las detenciones; y pruebas contundentes de que la Sedena y (al menos en algunos casos) el Presidente de la República tenían conocimiento de las detenciones”.<sup>85</sup>

Durante décadas la única fuente de evidencia sobre las atrocidades cometidas por agentes estatales en el régimen previo fue el testimonio de las víctimas y sus familiares, que sería corroborado por diversas investigaciones académicas y periodísticas. El informe confirma que era una práctica sistemática, lo cual echa por tierra las “verdades oficiales” difundidas durante décadas por los gobiernos priistas.<sup>86</sup>

De hecho es la “descripción más completa hasta la fecha de la maquinaria represiva del Estado”.<sup>87</sup> Una investigadora que ha seguido el tema, Kate Doyle, agrega que “tres presidentes de México –Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría y José López Portillo– mantuvieron una política de represión por casi dos décadas. La utilización de secuestros, torturas y asesinatos para atacar a los opositores del régimen no fue atribuible a unidades militares u oficiales renegados en forma aislada. Fue una práctica oficial”.<sup>88</sup>

Por otro lado, el informe tiene ambigüedades y contradicciones que se desprenden de su mandato. Hay una tensión permanente entre el deseo de armar una verdad histórica y los estrechos márgenes que ofrece la verdad jurídica. Ese forcejeo se ilustra en unas líneas del informe que aprovechamos para evidenciar lo farragoso de algunas de sus partes: “si bien la vertiente jurídico-ministerial tiene como principal objetivo la aplicación de la justicia, requiere construir la verdad histórica, la verdad de los hechos e interpretar lo que sucedió, la cual no es ni puede pretenderse como ajena al método jurídico”.<sup>89</sup>

El documento termina reconociendo, aunque con timidez, el fracaso de la Femosp: “a veces la verdad reseñada en el informe no ha sido suficiente para conseguir reunir los elementos necesarios conforme a nuestro sistema procesal penal, para poder realizar la consignación ante los tribunales y enjuiciar a los responsables”.<sup>90</sup>

<sup>85</sup> Human Rights Watch, *Lost in Transition. Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights under Fox*, *op. cit.*

<sup>86</sup> Sergio Aguayo y Javier Treviño Rangel, “El informe de la vergüenza”, *Enfoque*, 17 de diciembre de 2006.

<sup>87</sup> Human Rights Watch, *Lost in Transition. Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights under Fox*, *op. cit.*

<sup>88</sup> Kate Doyle, “Informe sobre la guerra sucia”, *Reforma*, 12 de marzo de 2006.

<sup>89</sup> Fiscalía Especial Para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, *Informe histórico a la sociedad mexicana*, 2006, p. 7.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 8.

El informe tampoco sirvió para averiguar el destino de los desaparecidos. Según una investigación periodística, “dejó pendientes de resolver más de 90 por ciento de los casos que dieron origen a su creación: la desaparición de 532 presuntos integrantes de grupos armados durante los años 70 y 80”. Ése sería el caso con los “asesinatos de 665 militantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD), ocurridos entre 1988 y 2002, y la ejecución de 17 campesinos el 28 de junio de 2005 en el vado de Aguas Blancas, en Guerrero”.<sup>91</sup>

Entre las consecuencias negativas de la búsqueda oficial de la verdad estaría el fomento de la opacidad. Todo documento utilizado por la Fiscalía dejó de ser público, lo que creó cerca de 300 archivos “reservados”.<sup>92</sup> La situación se agrava porque se desconoce cuál será el destino del acervo reunido por la Fiscalía. Lo ideal sería que sirviera para abrir a la consulta pública esos archivos aunque el procurador también puede decidir “retenerlos indefinidamente como parte de investigaciones en curso”. De suceder eso, la Fiscalía habrá servido como “instrumento para identificar el material más dañino y peligroso que hay en los archivos a fin de removerlo para siempre”.<sup>93</sup>

### *Reparaciones*

El acuerdo por el que se creó la Fiscalía Especial fue muy claro: el secretario de Gobernación conformaría un “comité interdisciplinario” cuyo objetivo sería brindar “reparación” a las víctimas.<sup>94</sup> En este terreno es imposible hacer una valoración porque nunca pasó nada: el comité contemplado en el decreto jamás se estableció ni tampoco se otorgaron reparaciones.<sup>95</sup>

En suma, el “modelo mexicano” de enfrentamiento con el pasado terminó siendo una retórica grandilocuente cuyas promesas se fueron diluyendo a medida que pasaba el tiempo.

### *Una explicación*

Existen varios factores que explican el magro resultado: las contradicciones del decreto y la forma en que se seleccionó al fiscal, las resistencias del or-

<sup>91</sup> Nota de Gustavo Castillo y Elizabeth Velasco en *La Jornada*, 11 de julio de 2007.

<sup>92</sup> Javier Treviño Rangel, “La transparente manera de negar información”, *op. cit.*

<sup>93</sup> Kate Doyle, “Una verdad en construcción”, *Proceso*, núm. 1545, 11 de junio de 2006, pp. 52-53.

<sup>94</sup> Fox *et al.*, Acuerdo..., *op. cit.*

<sup>95</sup> Human Rights Watch, *Justice in Jeopardy: Why Mexico's First Real Effort to Address Past Abuses Risks Becoming Its Latest Failure*, *op. cit.*

den establecido dentro y fuera del Estado, los errores de la Fiscalía y el implacable escrutinio social y mediático.

### *La selección del fiscal*

Las personas cuentan y la forma en que se seleccionó al titular de la Fiscalía fue un anticipo del desenlace.

Vicente Fox tenía la atribución de nombrarlo pero transfirió esa responsabilidad al procurador, el general Rafael Macedo de la Concha, quien tenía graves conflictos de interés. Como militar en activo dependía jerárquicamente del secretario de la Defensa, una de las instituciones que debían ser investigadas por su papel en la represión. Macedo de la Concha tenía el agravante de haber trabajado durante su juventud en la Secretaría de Gobernación bajo las órdenes de Fernando Gutiérrez Barrios, uno de los principales responsables de la represión. Es posible pensar que el procurador decidió bloquear el proyecto nombrando a un fiscal débil.

Esta interpretación se fortalece porque Macedo de la Concha fue bloqueando las propuestas hechas por Adolfo Aguilar Zinser y Jorge Castañeda.<sup>96</sup> Impulsó un proceso en el cual se ocultaron los criterios de evaluación de los candidatos y se cancelaron las consultas con los organismos civiles de derechos humanos interesados en el asunto.<sup>97</sup> Al final seleccionó a Ignacio Carrillo Prieto, un jurista sin el conocimiento de esos temas y, sobre todo, sin el peso político exigido para una tarea tan delicada.<sup>98</sup>

La integración del Comité Ciudadano de Apoyo fue igualmente oscura y llegó a tener hasta 16 personas, entre las cuales había ex líderes estudiantiles y familiares de desaparecidos respetables pero que, con su presencia, abrían la posibilidad de que se descalificara el trabajo de la Fiscalía por posibles conflictos de intereses. Es decir, si uno de los objetivos de enfrentar el pasado es la reconciliación de las partes en pugna, la institución encargada de ello no puede incluir entre sus participantes sólo a uno de los actores involucrados pues su actuación podría ser calificada de parcial.<sup>99</sup>

<sup>96</sup> Entrevista a Adolfo Aguilar Zinser, mayo de 2005.

<sup>97</sup> Academia Mexicana de Derechos Humanos *et al.*, *La impunidad en México. Informe que presentan organizaciones mexicanas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, México, febrero de 2003.

<sup>98</sup> Véase, por ejemplo, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, "La verdad y la justicia: archivos pendientes en la Fiscalía Especial", ([www.centroprodh.org.mx](http://www.centroprodh.org.mx)).

<sup>99</sup> Para un análisis sobre este último punto, véase Tristan Anne Borer, "A Taxonomy of Victims and Perpetrators: Human Rights and Reconciliation in South Africa", *Human Rights Quarterly*, núm. 25, 2003, pp. 1088-1116.

Una de las integrantes más distinguidas de ese Comité, Denise Dresser, terminó renunciando públicamente por el dispendio y los métodos que estaba siguiendo la Fiscalía: “había cenas caras para el comité, viajes que no llegaban a ningún lado, publicación de informes lujosamente encuadernados en letras doradas”.<sup>100</sup> Haría después una crítica de fondo en un texto de su autoría:

La Femosp [...] tiene varias consignaciones que presumir, pero pocas aprehensiones que mostrar. Ha incursionado en el pasado, pero todavía no puede explicarlo cabalmente al país [...] La Fiscalía Especial depende de las instancias a las que investiga: depende de la buena voluntad del ejército para obtener información sobre su comportamiento; depende de la colaboración de las corporaciones policíacas para denunciar a quienes antes operaban dentro de ellas; depende del apoyo del Estado mexicano para averiguar qué hizo mal en el pasado. [La Fiscalía] fue creada para fracasar.<sup>101</sup>

Debe reconocerse que cualquier fiscal hubiera enfrentado retos gigantes. Además de un mandato confuso y contradictorio, tenía la presión de las víctimas o de sus familiares; un feroz escrutinio mediático; el desgaste natural de la memoria de ciertos testigos, la pérdida de evidencia, la renuencia de otros para testificar, y el envejecimiento, muerte o repentina enfermedad de criminales. Algunos de los presuntos responsables contrataron una buena asesoría jurídica y lo más difícil fueron los boicoteos del gobierno del cual formaban parte.

#### *El blindaje de la impunidad*

La principal muralla que enfrentó la Fiscalía fue la legal. Como parte de su apertura al mundo, México ratificó, en diciembre de 2001, la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad, que establece en su artículo primero que los crímenes contra la humanidad son imprescriptibles “cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido”. Esta decisión se diluyó porque la presidencia y las fracciones del PAN y el PRI en el Senado incluyeron una “declaración interpretativa” que señalaba que “únicamente [se] considera imprescriptibles los crímenes que consagra la Convención cometidos con posterioridad a su entrada en vigor para México”, es decir, dejaba fuera lo cometido antes de esa fecha. Esa

<sup>100</sup> Jorge Carrasco, “Intocado”, *Proceso*, núm. 1478, 27 de febrero de 2005.

<sup>101</sup> Denise Dresser, “¿Amnesia obligada?”, *Proceso*, núm. 1440, 6 de junio de 2004.



misma intención tiene la ratificación hecha por México en 2002 de la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas, que añadía la reserva de que los militares no podían ser juzgados por tribunales civiles.<sup>102</sup>

En 2004, las fracciones del PRI y el PAN en la Cámara de Diputados cambiaron un artículo de la ley penal para que los mayores de 70 años cumplieran sentencia en su domicilio. El PRD intentó sin éxito incluir una cláusula que exceptuaba a quienes hubieran cometido delitos graves. La reforma entró en vigor ese mismo año, meses después de que Miguel Nazar Haro (un ex director de la DFS acusado de la desaparición de “ex guerrilleros”) fuera detenido. La ley se aplicó de manera retroactiva y Nazar Haro salió de prisión el 29 de noviembre de 2004.

A esas modificaciones habría que añadir el principal obstáculo: el poder judicial no estaba “equipado para tratar casos de esta naturaleza”.<sup>103</sup> En términos prácticos la Fiscalía tenía que armar sus casos para que fueran compatibles con la legislación nacional y convencer a los jueces del peso que tenían las obligaciones internacionales de México. Todo ello suponía empujar la “legislación penal mexicana hacia nuevos horizontes”, lo que obligaba a superar doctrinas y hábitos que “sirvieron durante décadas para la perpetración de la cultura de la impunidad”.<sup>104</sup>

El Ejecutivo tampoco se desvivió para respaldar a la Fiscalía. Fue evidente la lentitud con la cual cumplían con las pocas órdenes de aprehensión que la Femospp arrancaba a los jueces. La Agencia Federal de Investigaciones (AFI), organismo responsable de ejecutar las órdenes de aprehensión, no cumplió con su cometido porque, según una interpretación, algunos de los inculcados “cuentan con amplios contactos dentro del sistema político y de las instituciones de seguridad pública, lo cual les permite evadir su captura”.<sup>105</sup>

Estaría finalmente el papel de los militares. Fox había declarado que “nuestras Fuerzas Armadas [...] son las primeras en honrar las instituciones, en reconocer que nadie debe estar por encima de la ley y que hacer justicia no desacredita a un Ejército que es del pueblo y para el pueblo”.<sup>106</sup> Pese a ello, colaboraron bastante poco con la Fiscalía porque su objetivo era justificar su actuación.<sup>107</sup> En diferentes ocasiones voceros oficiosos insistie-

<sup>102</sup> Gustavo Castillo y Claudia Herrera, “Una triquiñuela, el juicio contra Acosta Chaparro, Quirós Hermosillo y Barquín Alonso: Rosario Ibarra”, *La Jornada*, 29 de septiembre de 2002.

<sup>103</sup> Human Rights Watch, *Lost in Transition. Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights under Fox*, *op. cit.*

<sup>104</sup> *Loc. cit.*

<sup>105</sup> *Loc. cit.*

<sup>106</sup> *El Universal*, 28 de noviembre de 2001.

<sup>107</sup> Diversos estudios sobre transición democrática y justicia transicional muestran que

ron en que los excesos habían sido aislados, que se había obedecido órdenes y, que el respeto a las órdenes superiores es una virtud y no un defecto. Como argumentara Fernando Gutiérrez Barrios, los militares sólo estaban “haciendo su trabajo”, “cumpliendo con su deber” y siguiendo las órdenes presidenciales.<sup>108</sup> Desde esa lógica, en México habían ocurrido “crímenes de obediencia” porque se seguían instrucciones de las autoridades.<sup>109</sup>

Cuando la Fiscalía quiso inculpar a algunos miembros del ejército –los generales Francisco Quirós Herмосillo y Arturo Acosta Chaparro y el mayor Francisco Javier Barquín Alonso–, éstos exigieron ser procesados por autoridades militares. Así fue. La Procuraduría General de Justicia Militar (PGJM) concluyó que los militares habían causado, al menos, la muerte de 143 campesinos guerrerenses cuyos cuerpos fueron lanzados al mar desde vehículos aéreos que partían de la base militar de Pie de la Cuesta. El juez decidió que la causa procedía sólo en 22 casos cuya condena fue por “homicidio calificado”, delito que tiene prescripción. Otra muestra de la poca disposición se dio cuando Acosta Chaparro fue exonerado por el “desvanecimiento de [los] datos” que lo inculpaban.<sup>110</sup>

Un último obstáculo estaría en los archivos, en el ingrediente fundamental de la justicia y la verdad. La documentación entregada por los militares al AGN estaba incompleta y carecía de índices adecuados o en muchos casos su contenido estaba escrito en códigos secretos.<sup>111</sup> Los archivos de la DFS han estado controlados por el archivista de la misma, quien los organizó y, según algunos testimonios, ha manejado con discrecionalidad el material documental que entrega.<sup>112</sup> La Secretaría de Gobernación, que abogó por la creación de la Fiscalía, jamás explicó las razones por las cuales permitió esta absurda limitación.

---

nunca ha habido un cambio total de régimen. Debido a ello, los militares conservan gran parte de su poder –y autoridad– en el nuevo orden, por lo que sería una táctica suicida el que ellos mismos cooperaran para autoinculparse. En Guatemala, por ejemplo, el presidente Cerezo Arévalo anunció al tomar el poder: “No será posible investigar el pasado, pues tendríamos que poner al ejército entero en la cárcel” (véase Stanley Cohen, “States Crimes of Previous Regimes: Knowledge, Accountability, and the Policing of the Past”, *op. cit.*).

<sup>108</sup> Fernando Gutiérrez Barrios, sesión pública ordinaria de la Cámara de Senadores, del jueves 5 de octubre de 2000.

<sup>109</sup> Sobre “crímenes de obediencia”, véase Herbert C. Kelman, *op. cit.*

<sup>110</sup> Jesús Aranda, “Exculpan de vuelos de la muerte a Acosta Chaparro”, *La Jornada*, 9 de julio de 2004.

<sup>111</sup> Véase Human Rights Watch, *Lost in Transition. Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights under Fox*, *op. cit.*

<sup>112</sup> Human Rights Watch, *Justice in Jeopardy: Why Mexico's First Real Effort to Address Past Abuses Risks Becoming Its Latest Failure*, *op. cit.*

Finalmente el gobierno federal ahogó financieramente al AGN. Incrementó los acervos que debía manejar sin aumentarle el presupuesto, que se mantuvo virtualmente igual durante los cinco años del gobierno de Fox. De hecho, los recursos que recibe el AGN son ridículos. En 2005 Estados Unidos dedicó a este rubro 552 millones, Canadá 104, España 57, Chile 21 y México sólo 2 900 000 dólares.<sup>113</sup> Una de las consecuencias es que al menos la mitad de los archivos que permitirían reconstruir una parte fundamental de la historia de México carecen de índices.<sup>114</sup>

#### *Los errores del fiscal*

La Fiscalía fue incapaz de resolver las contradicciones creadas por el acuerdo y tal vez su principal error fue haber aceptado una tarea inviable que complicó todavía más por errores de organización, de estrategia jurídica y de personalidad. Todo ello repercutió de manera negativa en la búsqueda de justicia y verdad.

Existe una opinión bastante generalizada de que uno de sus errores jurídicos más graves fue la utilización del concepto de genocidio para acusar a los presuntos responsables de las matanzas de 1968 y 1971. Para Human Rights Watch, “la estrategia legal del fiscal especial [...] no funcionó. En ambos casos se argumentó que el crimen cometido constituyó genocidio y que como tal no se encontraba sujeto a prescripción. Los tribunales desestimaron ambos argumentos” por una razón: el “delito en cuestión no constituyó genocidio”.<sup>115</sup>

El fiscal se empecinó en la tesis de que con el asesinato de estudiantes se buscaba “destruir un grupo nacional”.<sup>116</sup> Los estudiantes eran un “grupo nacional” porque, y aquí parafraseaba al filósofo francés “Ernesto Renán”, compartían “un complejo de vínculos materiales y espirituales; un pasado histórico común, una cultura semejante y costumbres reconocidas”.<sup>117</sup> El razonamiento es incluso audaz para la comunidad internacional porque va más allá de la definición acuñada por Naciones Unidas en 1948. En la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio se dice que debe haber la “intención” de “destruir” a “un grupo nacional” si, y sólo si, éste comparte vínculos de tipo “étnico, racial o religioso”. Se excluyó a

<sup>113</sup> Sergio Aguayo, “Santiago Creel: los archivos”, *Reforma*, 29 de junio de 2005.

<sup>114</sup> Véase Human Rights Watch, *Lost in Transition. Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights under Fox*, op. cit.

<sup>115</sup> *Loc. cit.*

<sup>116</sup> PGR/Femospp/ 011/2002, p. 8708.

<sup>117</sup> PGR/Femospp/ 011/2002, p. 8711.

grupos políticos, culturales o económicos, como lo propuso el académico polaco Raphael Lemkin.<sup>118</sup>

Ignacio Carrillo Prieto se empeñó en sostener que, “en la civilización contemporánea, los motivos de persecución más frecuentes no son ya los religiosos, sino los políticos e ideológicos”.<sup>119</sup> Si fuera un académico especializado en justicia transicional habría provocado un intenso debate en algún seminario sobre la materia. Como fiscal utilizó esa definición erróneamente.

La Fiscalía también se embarcó en incomprensibles conflictos de interés. Por ejemplo, contrató a Américo Meléndez para el importante cargo de director de Investigaciones Ministeriales de la Fiscalía Especial, pese a que cuando fue agente del Ministerio Público de la PGR “interrogó” a guerrilleros del Movimiento Armado Revolucionario que fueron detenidos por el gobierno.<sup>120</sup>

Estaría luego un desorden metodológico en los procedimientos. Entre los más evidentes, el no haber establecido con claridad cuál era la prioridad entre justicia y verdad; la mayoría de los casos investigados fueron los que serían llevados ante los tribunales.<sup>121</sup> Tampoco se estipuló claramente qué debía entenderse por “verdad”, cuando en Sudáfrica, por ejemplo, el mandato de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación estableció cuatro tipos de verdad.<sup>122</sup> En el acuerdo se les olvidó poner límites temporales y la Femospn nunca corrigió la omisión ni estableció el tiempo que duraría su trabajo de investigación.

Lo sorprendente es que pese a los tropiezos y las críticas el gobierno federal fue aumentando los presupuestos. Averiguar el monto permitió corroborar la opacidad de la Fiscalía. En enero de 2006 le solicitamos infor-

<sup>118</sup> Véase Leo Kuper, *Genocide. Its Political Use in the Twentieth Century*, New Haven, Yale University Press, 1981; Frank Chalk y Kurt Jonassohn, *The History and Sociology of Genocide*, New Haven, Yale University Press, 1990.

<sup>119</sup> PGR/Femospn/ 011/2002, p. 8718.

<sup>120</sup> Esta información aparece en Sergio Aguayo, “Conflictos de interés: ¿conspiración?”, *Reforma*, 29 de abril de 2003.

<sup>121</sup> Algunos familiares de las víctimas le reprochaban a Carrillo Prieto: “de manera sensacionalista, quiere hacer todo un teatro para que se diga que se avanza”. También por tomar casos “célebres”, “como una estrategia política, por tratarse de casos muy sonados” (véase Miguel Cabildo, “En la Fiscalía, mucho teatro...”, *Proceso*, núm. 1410, 9 de noviembre de 2003; Jorge Carrasco, “Entre dos fuegos”, *Proceso*, núm. 1439, 30 de mayo de 2004).

<sup>122</sup> Las cuatro verdades eran la forense, que buscaba obtener evidencia científica de los hechos; la narrativa, que privilegiaba la tradición oral; la social, que se crearía a partir del debate y la discusión pública; y la restaurativa, que pretendía reparar el daño hecho en el pasado y servir como elemento disuasivo de más atrocidades (Wilson, *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimizing the Post-Apartheid State*, *op. cit.*, pp. 36-37).

mación sobre sus presupuestos. Respondió que de 2002 a 2006 recibió casi 42 millones de pesos. La cifra era poco creíble dado el personal, los programas y los gastos suntuarios observados o reportados. Para conocer el monto exacto, en los siguientes meses interpusimos dos solicitudes de información y siete recursos de revisión. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público terminó informando que la Femosp pp tuvo presupuestos aprobados por cerca de 168 millones de pesos (sin contar 2002 y 2003). Información obtenida de la PGR sobre los presupuestos ejercidos indica que en total ha recibido 247 millones de pesos.

#### Presupuestos de la Femosp pp según tres fuentes oficiales

Año	Femosp pp	Presupuestos (pesos)	
		SHCP (autorizado)***	PGR (ejercido)****
2002*	5 867 159.18	5 863 429.76	5 863 429.76
2003	6 136 313.05	59 262 143.30	59 262 143.30
2004	10 920 113.73	38 984 193.00	45 424 425.82
2005	14 788 700.01	50 164 715.00	58 519 286.40
2006**	4 160 000.00	78 243 539.00	78 243 539.00
Total	41 872 285.97	232 518 020.06	247 312 824.28

Fuentes: <sup>123</sup>

\* La Femosp pp se creó el 27 de septiembre de 2002.

\*\* La Femosp pp, se había dicho, concluiría sus trabajos el 15 de abril de 2006.

\*\*\* La SHCP no entregó información sobre el 2002 y el 2003. Tomamos las cifras proporcionadas por la PGR.

\*\*\*\*Dado que es imposible conocer el presupuesto ejercido durante 2006, utilizamos la cifra aprobada por la SHCP.

Con recursos abundantes, pero asediado por la crítica, el fiscal se atrincheró y empezó a responder a sus críticos por medio de costosos desplegados en algunos de los cuales utilizaba un lenguaje impropio del responsable

<sup>123</sup> La primera columna fue elaborada por los autores con base en datos de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado obtenidos, a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, mediante una solicitud elaborada y enviada el día 10 de enero de 2006 y cuyo número de folio es 0001700008306. La segunda columna fue elaborada por los autores con base en datos de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público obtenidos, a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, mediante una solicitud elaborada y enviada el día 1° de marzo de 2006 y cuyo número de folio es 0000600034406.

de establecer la verdad. En un año gastó alrededor de dos millones y medio de pesos en 56 inserciones usadas para difundir su trabajo o, en la mayoría de los casos, para defenderse o responder a sus críticos. Gasto notable si se recuerda que dejó de pagar 1 982 860 pesos a los investigadores que trabajaron en un borrador de ese informe final que flota en el limbo de las indefiniciones.

Otro factor que contribuyó al desprestigio de la Fiscalía fueron las versiones sobre supuestas irregularidades. Se trata de acusaciones que tocan diversos ámbitos de su funcionamiento. En la prensa de los últimos años pueden encontrarse “investigaciones de la PGR” por la “filtración del borrador del Informe Final”, “denuncias penales” contra Carrillo Prieto por “haber manipulado y falseado pruebas en la consignación del caso del 68”, “auditorías por faltas administrativas”, “desvío de recursos” y “acusaciones de nepotismo”.

No habría espacio aquí para abordar cada una de las imputaciones ni se podría confiar en su veracidad. Lo único cierto es que el fiscal todavía está siendo investigado. Por ejemplo, en julio de 2007 la periodista Elizabeth Velasco de *La Jornada* obtuvo una copia de la auditoría 19/04 que la Secretaría de la Función Pública realizó a la Femospp.<sup>124</sup> De acuerdo con ese documento, hubo “inconsistencias en el manejo del Fondo Rotatorio de la Femospp –una especie de caja chica al servicio del fiscal y su personal–; en las erogaciones por alimentación y servicios de ‘traslado’ de personas; en la contratación de plazas; en el perfil de los contratados (mandos medios sin la escolaridad requerida para el cargo); en el control de la asistencia del personal”. Incluso, se cuestiona el hecho de que el fiscal “acondicionó una oficina en su residencia”, a la que trasladó a “dos servidores públicos como apoyo sin la autorización del procurador general [de la república] para estar en un lugar distinto a las oficinas que ocupa la Fiscalía”.<sup>125</sup>

## CONCLUSIONES

La Fiscalía fracasó por lo monumental de la tarea impuesta; por la tortuosa forma en que fue creada; porque enfrentó obstáculos legales, políticos y técnicos creados, varios de ellos, por el mismo gobierno federal, y por sus propios errores, algunos posiblemente deliberados. Ése es el balance del “modelo mexicano” de enfrentamiento con el pasado.

<sup>124</sup> El seguimiento de dicha solicitud de información puede hacerse a través del portal de internet del IFAI, [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)

<sup>125</sup> Elizabeth Velasco y Gustavo Castillo, “Irregularidades en la Femospp incluyeron mal manejo de recursos y bienes materiales”, *La Jornada*, 10 de julio de 2007.

Está pendiente de esclarecer la importancia de los diferentes factores. ¿Cuál fue el peso de las contradicciones en el acuerdo? ¿Qué tanto influyeron los errores del fiscal? ¿Cómo influyeron los obstáculos impuestos desde fuera? Desde otro punto de vista, ¿pudieron haberse evitado los errores? ¿Por qué el presidente y los procuradores dejaron que la Femosp se sumiera en el desprestigio? ¿Hubo acaso un plan maestro gubernamental para hacer fracasar este compromiso o se trató de la concatenación de acciones individuales?

La evidencia permite sugerir que Vicente Fox decidió crear una Fiscalía débil a la que de manera deliberada dejó seguir estrategias poco adecuadas. Es posible que ello se debiera a su decisión de utilizar el pasado como moneda de cambio en las negociaciones con el viejo régimen. Es probable que también influyera el que los interesados en la verdad y la justicia no supieron interpretar los acontecimientos y establecer una agenda mínima que permitiera enfrentar la decisión de otorgar el perdón a los responsables de violaciones a los derechos humanos.

En tanto se aclaran las consecuencias de ese fracaso, puede concluirse que, durante el sexenio de la alternancia, el enfrentamiento de Vicente Fox con el pasado sirvió para conceder una amnistía de facto a los violadores de derechos humanos y para ratificar el prestigio de México como paraíso de la impunidad.