

Propuesta ciudadana para la construcción de una política sobre verdad, justicia y reparación a la víctimas de la violencia y de las violaciones a derechos humanos

Enero 2019

Tabla de Contenido

I. Mecanismo Internacional contra la Impunidad	4
A. Introducción.....	4
B. Componentes del Mecanismo Internacional contra la Impunidad.....	7
1. Mandato y objetivos de legado	8
2. Jurisdicción material, personal, territorial, temporal	8
3. Base jurídica para la creación del MICIM	9
4. Ubicación y estructura	9
5. Financiamiento.....	9
6. Personal.....	9
7. Modelos de supervisión interna y externa.....	9
C. Acciones sugeridas para iniciar proceso creación MICIM.....	10
D. Unidad de protección a víctimas y testigos del MICIM.....	10
1. Mandato	11
2. Fundamento legal y diseño	11
3. Composición y mecanismo de selección	11
4. Competencias	12
5. Acciones de los primeros años.....	12
II. Comisión Nacional de la Verdad (CVMH).....	13
A. Justificación.....	13
B. Diez ejes para guiar el proceso	17
1. Mandato	17
2. Objetivos específicos	19
3. La centralidad de las víctimas y los sobrevivientes	19
4. El acompañamiento de la sociedad civil	21
5. Integración de la comisión	22
6. Funcionamiento y temporalidad.....	23
7. Estructura descentralizada.....	27
8. Enfoques transversales.....	28
9. Victimización por actividad laboral.....	28
10. Protocolos de seguridad para las víctimas	29
C. ¿Cómo visualizar el proceso?	30
III. Nuevo modelo de reparaciones.....	33
A. Objetivos.....	33
B. Contenidos mínimos: el derecho de las víctimas a la reparación	33
1. La obligación del Estado de reparar.....	33
2. Coexistencia de la vía jurisdiccional y administrativa.....	35
C. La problemática de los mecanismos existentes de reparaciones por violaciones de derechos humanos en México	35
1. Reparaciones a través de programas administrativos: CEAV.....	35
2. Reparaciones a través de recomendaciones de comisiones de derechos humanos	36
3. Reparaciones a través de juicios penales	36
4. Reparaciones a través de responsabilidad civil individual.....	36
5. Reparaciones a través de responsabilidad patrimonial del Estado.....	36
6. Reparaciones a través del amparo	37
D. Propuesta: programa administrativo emergente de reparación.....	37
1. Programa administrativo emergente	37
2. Definición de víctimas	38
3. Registro	39
4. Medidas de atención inmediata.....	39

5. Medidas de reparación	39
6. Implementación.....	40
7. Estabilidad y transparencia	41
8. Riesgos que deben tomarse en cuenta al momento de desarrollar una política de reparaciones	41
IV. Participación de las Víctimas.....	42
A. La importancia de la participación en las políticas de búsqueda de verdad, justicia, reparación y no repetición	42
B. Fuentes y obligaciones internacionales sobre el derecho a la participación	43
1. Estándares generales en materia de participación	43
2. Estándares de participación en contextos de violaciones masivas a los derechos humanos.....	44
C. Los momentos y formas de la participación. Experiencia acumulada y opciones para México	47
1. Promoción	47
2. Adopción	48
3. Implementación.....	50
1. Verdad.....	50
2. Justicia	51
3. Reparación	52
4. Garantías de no repetición	53
D. Los mínimos de la participación de las víctimas en la discusión y el diseño de políticas de justicia, verdad, reparación y no repetición en México	56
E. Opciones y estrategias para crear un sistema de participación en el diseño e implementación del modelo de verdad, justicia, reparación y no repetición en México	58
1. Opción de un sistema de participación a nivel nacional, estatal y local, concentrado en el diseño y construcción de propuestas que se desarrolle a lo largo del año 2019.....	58
2. Opción de un sistema de participación a nivel nacional, estatal y local, concentrado en la discusión de propuestas existentes e incorporación de modificaciones a lo largo del año 2019.....	60
3. Opción de adelantar un proyecto piloto de participación para discutir la posibilidad de implementar esquemas de verdad, justicia, reparación y no repetición en México	61
F. Retos para la participación	62
1. Seguridad	62
2. Despliegue territorial.....	63

I. Mecanismo Internacional contra la Impunidad

A. Introducción

A pesar de toda la violencia documentada al menos desde 2006, la rendición de cuentas permanece prácticamente ausente. Como resultado, México ahora tiene la tasa más alta de impunidad de todos los países de América¹. Mientras tanto, la militarización de la seguridad pública, una causa fundamental de la fuerza indiscriminada y extrajudicial infligida a la población civil continúa acelerándose.

El desencadenamiento de la “guerra contra las drogas” de México fue justificado por el entonces presidente Calderón como una medida urgente y temporal, pero, más de 10 años después, el gobierno continúa desplegando sus fuerzas armadas de forma masiva para llevar a cabo funciones de seguridad pública que son, de hecho, conferidas por la Constitución a las autoridades civiles.

La impunidad también se ha visto agravada porque, tal como es cada vez más evidente, muchos de los crímenes cometidos por cárteles han sido perpetrados en colusión con funcionarios gubernamentales corruptos. En México, la corrupción ha sido, desde hace tiempo, caracterizada como endémica: de acuerdo con la Encuesta de Corrupción Latinoamericana del año 2016, México ha sido catalogado como “uno de los cuatro países más corruptos” de la región². En palabras de Luis Rubio, presidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, “[la corrupción] sigue siendo el pegamento que mantiene unido al establecimiento del país.”³ La corrupción es un término amplio que abarca una extensa gama de conductas.⁴ Si bien tanto México como la comunidad internacional han sido

¹ Véase el IGI-2017 Índice Global de Impunidad, Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), Jenkins Graduate School, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, pág. 10, disponible en: http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017_eng.pdf (“México encabeza, nuevamente, la lista de países del continente americano con alto índice de impunidad”); véase también Ximena Suarez-Enriquez, Justicia olvidada – La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, noviembre 2017 [en adelante, “Justicia olvidada”], disponible en: <https://www.wola.org/analysis/wola-report-overlookingjustice-human-rights-violations-committed-soldiers-civilians-met-impunity/>.

² Véase 2016 Latin American Corruption Survey, Miller & Chevalier, pág. 3, disponible en: <https://www.millerchevalier.com/sites/default/files/resources/2016-Latin-America-Corruption-Survey-Full-Report.pdf>.

³ Luis Rubio, “Corruption is Mexico’s Original Sin” [La corrupción es el pecado original de México], Foreign Policy (26 de diciembre de 2017).

⁴ No existe una definición precisa de corrupción: puede ocurrir en diferentes formas, puede comprender actos múltiples y puede existir en diferentes tipos de organizaciones en diferentes niveles. Según el Banco Mundial, la corrupción es “comúnmente definida como el abuso de la oficina pública o corporativa para obtener ganancias privadas”, que van desde insignificantes (el pago de “cantidades de dinero comparativamente pequeñas para ‘facilitar’ transacciones oficiales de rutina”) hasta grandes (“corrupción que involucra a jefes de estado, ministros u otros altos funcionarios del gobierno y sirve a los intereses de un grupo estrecho de empresarios y políticos, o individuos delictivos”), e incluye corrupción política, administrativa y corporativa. Véase “The Cancer of Corruption” [El cáncer de la corrupción], World Bank Global Issues Seminar Series, septiembre de 2005, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/Corruption.pdf>. En consonancia tanto con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (artículo 34) como con la

conscientes de la gravedad de esta crisis desde hace algún tiempo, se ha prestado poca atención a cómo los actos de corrupción, en particular el soborno de funcionarios públicos y agentes del orden por parte del crimen organizado, y la colusión que los fomenta, contribuyen a la comisión de crímenes atroces.

Como se explica en un estudio reciente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH): De la misma forma que no hay una, sino múltiples expresiones de la corrupción, también hay diferentes niveles. Por ejemplo, habrá corrupción que suponga un proceso de captura estatal, es decir, el Estado pierde la capacidad de tomar decisiones autónomas que busquen el bien común y es abiertamente cooptado ya sea por intereses económicos, por bandas criminales (especialmente en el Estado a nivel de entidad federativa o municipio) o por la clase política misma para obtener ventajas personales⁵.

Durante los últimos dos años, hay evidencia creciente de colusión por parte de funcionarios municipales y estatales en crímenes de lesa humanidad perpetrados por miembros del crimen organizado en varias partes de México⁶. Esta evidencia emergente genera la necesidad de un análisis más profundo de los vínculos entre las autoridades y el crimen organizado en México y, en particular, de los vínculos entre la corrupción y la responsabilidad de los funcionarios públicos por los crímenes de lesa humanidad.

Las continuas debilidades en el sistema de justicia penal de México, así como la influencia corruptora del crimen organizado, reafirman la necesidad urgente de un organismo internacionalizado que pueda investigar de forma competente si los funcionarios públicos y los miembros del cártel participaron en los incidentes narrados en este informe, así como en casos de la misma naturaleza ocurridos en otras partes de México. En virtud del derecho nacional e internacional, México tiene el deber de investigar y, cuando las pruebas lo justifiquen, sancionar a los responsables de estos crímenes⁷.

Convención Interamericana contra la Corrupción (artículo VI), este informe utiliza el término “actos de corrupción” para abarcar las múltiples maneras, a menudo superpuestas, que puede adoptar la corrupción. También hay un debate enérgico sobre si la corrupción, en función de su escala y efecto, podría constituir un crimen internacional. Véase, por ejemplo, Ilias Bantekas, “Corruption as an International Crime and Crime Against Humanity: An Outline of Supplementary Criminal Justice Policies” [La corrupción como crimen internacional y crimen contra la humanidad: Una descripción de las políticas suplementarias de justicia penal], *Journal of International Criminal Justice* 4(3), julio de 2006; Global Organization of Parliamentarians Against Corruption, “Prosecuting Grand Corruption as an International Crime” [El juicio a la Gran Corrupción como un crimen internacional], informe de discusión, 1º de noviembre de 2013, disponible en: http://gopacnetwork.org/Docs/DiscussionPaper_ProsecutingGrandCorruption_EN.pdf.

⁵ Los Derechos Humanos y la Corrupción en México: Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014 (Síntesis Ejecutiva, 2017), pág. 13, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/sintesis_ejecutiva.pdf. Véase también, Stephen D. Morris, “Corruption, Drug Trafficking, and Violence in Mexico” [Corrupción, narcotráfico y violencia en México], *Brown Journal of World Affairs* (2012).

⁶ Para un análisis completo de los crímenes de lesa humanidad en México, véase “Atrocidades innegables: Confrontando crímenes de lesa humanidad en México”, Open Society Foundations, 2016, y Corrupción que Mata. Por qué México necesita un mecanismo internacional para combatir la impunidad”, Open Society Foundations, 2018.

⁷ México ha firmado varias convenciones internacionales y regionales que le exigen investigar y enjuiciar violaciones graves de derechos humanos, incluyendo homicidios, desapariciones forzadas y tortura, y penalizar una amplia gama de actos de corrupción. Véase, por ejemplo, Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (ratificada por México en 2008, los arts. 3-6 establecen que la “práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada” constituye un crimen de lesa humanidad

Un organismo de investigación internacionalizado, proporcionaría la asistencia temporal necesaria para lograr este objetivo y sería menos vulnerable frente a los intereses partidistas y obstrucciones políticas que actualmente socavan el sistema de justicia penal mexicano. Sin embargo, un organismo como ese no puede existir de manera aislada: debe complementar y respaldar procedimientos penales creíbles a nivel estatal y federal. En la actualidad, México está muy lejos de lograr procedimientos legales fiables en esta área. Es precisamente la falta de acción lo que un organismo internacional podría comenzar a corregir: llevando a cabo sus propias investigaciones; presentando casos para ser procesados ya sea de manera independiente o, eventualmente, en conjunto con lo que sería la Fiscalía General de la República (Fiscalía o FGR); y proporcionando apoyo técnico y asistencia que podrían ayudar a abrir el camino hacia una mayor rendición de cuentas.

La transformación de la PGR en una Fiscalía autónoma tomará tiempo. Un mecanismo internacional ayudaría a asegurar investigaciones independientes de casos políticamente sensibles – que, al principio, pudieran ser complicados de llevar adelante para el nuevo Fiscal

y exige a los Estados parte que investiguen y castiguen a quienes cometan el delito, inclusive los superiores que “haya(n) tenido conocimiento de que los subordinados bajo su autoridad y control efectivos estaban cometiendo o se proponían cometer un delito de desaparición forzada, o haya(n) conscientemente hecho caso omiso de información que lo indicase claramente”); Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, art. I (b) (ratificado por México en 2002 y que exige que las partes se comprometan a “sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo”); Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (ratificada por México en 1986, artículos 4, 5 y 7). La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que México ha ratificado, también obliga a los Estados parte a prevenir, investigar y sancionar las violaciones de los derechos reconocidos por la Convención, y que esta obligación no solo se extiende a los autores directos, sino también a quienes jugaron un papel en los crímenes. Véase, por ejemplo, *Maritza Urrutia vs. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) N.º 103, párr. 177 (27 de noviembre de 2003) (“[e]l Estado debe llevar a cabo una investigación efectiva” de crímenes graves e “identificar a los responsables,” incluso colaboradores); *Juan Humberto Sánchez vs. Honduras*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) N.º 99, párr. 186 (7 de junio de 2003) (“una investigación efectiva” debe incluir no solo a los perpetradores directos, sino también a “aquellos que instigaron los crímenes, así como a posibles colaboradores después del hecho”, todos deben ser castigados según corresponda); *Garrido y Baigorria vs. Argentina*, Reparaciones y Costas, Sentencia, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) N.º 39, párr. 74 (27 de agosto de 1998) (el Estado tenía la obligación legal de investigar y castigar a “los autores, cómplices, colaboradores después del hecho y a todos aquellos que pueden haber desempeñado algún papel en la desaparición forzada de las víctimas”). La Suprema Corte de Justicia de México también sostuvo que el Estado tiene la obligación de realizar una investigación seria, imparcial y efectiva de las violaciones de los derechos humanos. Véase el precedente judicial P. XVIII/2015 (10A.), Suprema Corte de Justicia, Plenario, septiembre de 2015; precedente judicial 1A. CCCXLI/2015 (10A.), Sala Primera, noviembre de 2015; precedente judicial I.90.P.59 P (10A.), Tribunal Colegiado. México también es parte de dos convenciones clave contra la corrupción: la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ratificada por México en 2004, cuyo capítulo III exige a los Estados que son parte, entre otros, que tipifiquen una amplia gama de actos de corrupción, incluyendo, entre otros, el soborno de funcionarios públicos nacionales, la malversación de fondos, el abuso de funciones y el lavado de dinero, y tipifiquen “de conformidad con su derecho interno, cualquier forma de participación, ya sea como cómplice, colaborador o instigador, en un delito tipificado con arreglo a la presente Convención” [arts.15, 17, 19, 23, 27]); y la Convención Interamericana contra la Corrupción (ratificada por México en 1997, que exige que los Estados que son parte, entre otros, prevean tipificar e investigar “actos de corrupción” en el sector público, incluyendo la “participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo” [arts. V-VII]).

- mientras que proporcionaría un apoyo vital a la FGR para consolidarse. De hecho, la participación internacional ha proporcionado ese respaldo en situaciones similares en otros lugares. Por ejemplo, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) logró “incrementar drásticamente la capacidad de investigación penal en Guatemala” mediante la colaboración con el Ministerio Público de reciente creación⁸. Del mismo modo, en Bosnia, la inserción temporal de jueces y fiscales internacionales en la Sala de Crímenes de Guerra del país (que tenía jurisdicción sobre crímenes internacionales, así como delitos económicos y casos de corrupción) ayudó a garantizar la justicia para una serie de crímenes violentos cometidos durante las guerras de la ex Yugoslavia⁹. Luego de la salida gradual del personal internacional, la Sala de Crímenes de Guerra está ahora dirigida por personal nacional.

B. Componentes del Mecanismo Internacional contra la Impunidad en México

En 2016, diversas organizaciones de derechos humanos y de víctimas¹⁰ se unieron para solicitar formalmente la creación de un mecanismo internacionalizado que estaría facultado para investigar de forma independiente y, cuando sea necesario, perseguir crímenes atroces y casos de corrupción relacionados; En los últimos dos años, un número creciente de organizaciones de la sociedad civil mexicana se han unido a la demanda de un tal mecanismo, estos grupos son parte de la Plataforma contra la Impunidad y la Corrupción¹¹; finalmente, a raíz de la reunión del presidente lecto Andrés Manuel López Obrador con cerca de mil víctimas el 14 de septiembre de 2018 en Tlatelolco, estas organizaciones junto con académicos y expertos nacionales e internacionales a lo largo de varios meses elaboraron una propuesta con los contenidos claves para lo que se ha denominado el Mecanismo Internacional contra la Impunidad en México (en adelante MICIM).

La administración pasada no sólo rechazó la idea de un mecanismo internacionalizado¹², tampoco implementó recomendaciones similares, pero más modestas, en particular, la

⁸ Para un análisis completo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, véase *Contra todos los pronósticos: la CICIG en Guatemala* (Open Society Foundations, 2016). Otros analistas han señalado a la CICIG en particular como un posible modelo para México también. Véase, por ejemplo, Jorge Ramos, “A Simple Proposal to Combat Corruption in Mexico” [Una simple propuesta para combatir la corrupción en México] (31 de octubre de 2017), disponible en: <https://splinternews.com/a-simple-proposal-to-combat-corruption-in-mexico-1820017351>.

⁹ Para una evaluación más completa de los logros de las Salas de Crímenes de Guerra, así como esfuerzos similares en otras jurisdicciones, véase *Options for Justice: A Handbook for Designing Accountability Mechanisms for Grave Crimes* [Opciones de Justicia: Manual para Diseñar Mecanismos de Fincamiento de Responsabilidades por Crímenes Graves] (Open Society Foundations, 2018).

¹⁰ Entre las que se encuentran la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, IDHEAS Litigio Estratégico, Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Detenidos Desaparecidos de Piedras Negras y Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México.

¹¹ La Plataforma contra la Impunidad y la Corrupción considera que “para superar la actual crisis de impunidad y corrupción será necesaria la cooperación internacional para gestar mecanismos realmente independientes y efectivos de investigación y persecución del delito y que aseguren el derecho a la verdad. Véase <http://www.plataformacontralaimpunidad.org/comunicado-01.php>.

¹² Véase “Posición del Gobierno Mexicano respecto al informe de la organización Open Society Justice Initiative. Comunicado conjunto 788/16” (17 de junio de 2016), disponible en: <https://www.gob.mx/pgr/prensa/posiciondel-gobierno-mexicano-respecto-al-informe-de-la-organizacion-open-society-justice-initiative-comunicadoconjunto-788-16>

recomendación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2015 de que México estableciera un consejo asesor para proponer estrategias contra la impunidad¹³.

Las organizaciones, académicos y expertos participantes en la discusión del MICIM considera que los siguientes elementos deben ser la base para la discusión más amplia con sociedad civil, particularmente con víctimas para el diseño de una política pública integral de verdad, justicia y reparación del nuevo gobierno.

1. Mandato y objetivos de legado

Mandato: “Investigar y, en su caso ejercer la acción penal por delitos que afecten bienes jurídicos relacionados con la libertad y la integridad personal y/o la vida en todas sus modalidades cuando se hayan cometido de forma masiva, sistemática o generalizada, así como los delitos vinculados a los mismos, incluyendo hechos o actos de corrupción, despojo de tierras indígenas, negocios lícitos o ilícitos impuestos de manera coercitiva, entre otros”.

Objetivo de legado:

1. Contribuir a la lucha contra la impunidad para crímenes de su competencia, al fortalecimiento de las instituciones relevantes para su mandato, al desmantelamiento de redes de criminalidad, a potenciar el derecho a la verdad y asegurar el intercambio de competencias, conocimientos y buenas prácticas.
2. Vinculación con el sistema nacional e intersección de un nuevo mecanismo internacional con las instituciones y procedimientos existentes
3. Creación de una unidad de contacto entre la Fiscalía y el Mecanismo.
4. Intercambio de información con la comisión de la verdad y el sistema de reparación.
5. Articulación con los mecanismos ordinarios de justicia penal para el traslado o atracción de casos.
6. Vinculación con el sistema de instituciones públicas de derechos humanos, el sistema nacional anticorrupción y el sistema nacional de búsqueda de personas desaparecidas para el intercambio de información que fortalezca los objetivos de las instituciones.
7. Vinculación con organismos de la sociedad civil para fortalecer el mandato del MICIM.

2. Jurisdicción material, personal, territorial, temporal

- a. Jurisdicción geográfica en todo el territorio mexicano.
- b. Jurisdicción personal: crimen organizado, Estado y empresas. El mecanismo se enfocará en los responsables jerárquicos.

¹³ Véase “Respuesta al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra’as Al Hussein, sobre las recomendaciones revisadas resultantes de su visita a México en octubre de 2015,” disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/RespuestaGobMex_EN.pdf.

c. Jurisdicción temporal: el mecanismo tendrá jurisdicción para los hechos ocurridos después de 1968.

d. Jurisdicción material: delitos que afecten bienes jurídicos relacionados con la libertad y la integridad personal y/o la vida en todas sus modalidades cuando se hayan cometido de forma masiva, sistemática o generalizada, así como los delitos vinculados a los mismos, incluyendo hechos o actos de corrupción, despojo de tierras indígenas, negocios lícitos o ilícitos impuestos de manera coercitiva, entre otros.

3. Base jurídica para la creación del MICIM

Acuerdo internacional celebrado entre el Estado mexicano y la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Para iniciar ese proceso, el Presidente de la República debe enviar una carta de intención al Secretario General de la ONU para solicitar el apoyo de la organización para la creación de un mecanismo internacional.

4. Ubicación y estructura

El mecanismo debe establecerse en México, con una ubicación central en la Ciudad de México.

Tiene que tener una estructura específica para la vinculación con el público y la comunicación externa.

Se puede empezar con una estructura muy pequeña el primer año (6 personas) para establecer las bases antes de comenzar operaciones, y a largo plazo es preferible una estructura muy ligera.

5. Financiamiento

El MICIM deberá contar con un financiamiento mixto, con un presupuesto fijo (ONU + México), completado con contribuciones voluntarias para las estructuras menos indispensables.

Las finanzas serán administradas por la ONU.

Se podría crear un fideicomiso sin estructura orgánica para el primer año (2019) y, cuando exista un mejor entendimiento de lo que se requerirá, liquidarlo y remplazarlo por un fideicomiso con estructura orgánica.

Presupuesto para el primer año se estima en: \$20'000,000 (pesos mexicanos).

6. Personal

El MICIM deberá contar con personal con perfil idóneo y reclutamiento internacional y nacional. Con el paso del tiempo se deberá reducir el porcentaje de internacionales.

Es necesario tener a una sola persona que encabece el mecanismo (estructura piramidal), aunque delegue poderes amplios a sus delegados (no concentración de poderes en la cabeza)

7. Modelos de supervisión interna y externa

Se necesitan mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia, con una combinación de actores y de controles. El mecanismo de supervisión y de control debe tener una estructura

ligera pero eficaz para que la opinión pública nacional e internacional, así como la comunidad de Estados tengan conocimiento del buen manejo del MICIM.

C. Acciones sugeridas para iniciar proceso creación MICIM

El Presidente de la República deberá anunciar en el primer semestre de 2019 la creación de mecanismo contra la impunidad con Naciones Unidas, así como del envío de la carta a su Secretario General solicitando su colaboración para tales efectos.

Asimismo se deberá dar inicio a las negociaciones de un tratado entre México y las Organización de las Naciones Unidas para su pronta ratificación. En dicho proceso deberá asegurarse la transparencia y participación de la sociedad civil.

Se deberá asegurar que Naciones Unidas sea dotada del presupuesto inicial para la creación del mecanismo asignado.

Naciones Unidas deberá designar al titular del Mecanismo tan pronto como sea posible.

Se deberán también hacer públicos los concursos y deberá contratarse el personal necesario para iniciar en el primer año las actividades de creación y funcionamiento ordinario del MICIM.

Durante el primer año se deberán asegurar la condiciones de infraestructura y administrativas para iniciar funciones en 2020. De la misma forma se deberán identificar las adecuaciones normativas y protocolarias necesarias para el adecuado funcionamiento del MICIM.

D. Unidad de protección a víctimas y testigos del MICIM

El MICIM debe contar con un mecanismo de protección a víctimas, testigos, operadores de justicia y cualquier persona vinculada a procesos de justicia a fin de garantizar la realización eficaz de sus funciones, abatir la impunidad y la continuidad de los crímenes atroces. La protección que brinde debe ser integral, es decir, no sólo física, también psicológica y de atención a las necesidades apremiantes de las víctimas, debe tener perspectiva de género y enfoque diferenciado para ser eficaz. Debe ser creada por el Convenio con Naciones Unidas para el Establecimiento del MICIM, pero dotándola de autonomía técnica y financiera. Cada órgano de la propuesta de política pública contra la impunidad debe considerar su propio órgano de protección y entre estos y los órganos ordinarios constituir un sistema de protección. Esta propuesta ha sido elaborada por un grupo de expertos y expertas nacionales e internacionales. Un ejercicio como este puede ser un precedente en el mediano plazo para un sistema ordinario de protección que sea eficaz y que, considerando la cantidad de fondos que actualmente se destinan de manera dispersa e ineficiente, también sea mucho menos costoso.

La protección de las personas que denuncian actos de corrupción y el acceso a la información pública reivindica los derechos de los ciudadanos de organizarse y promover causas.¹⁴ Como establece la Ley Modelo de Protección de Personas que Denuncian Actos de Corrupción de

¹⁴ Ibid.

la Organización de Estados Americanos (OEA)¹⁵, la finalidad [] consiste en proteger la libertad de expresión para las personas que prestan declaración testimonial [], contribuyendo así a combatir la corrupción y en nuestro caso, también la impunidad y la continuación de los crímenes atroces.

A continuación se presentan los elementos que debe contener una unidad de protección dentro del MICIM, sin detrimento de considerar en un momento posterior los elementos específicos de protección para los otros componentes de la propuesta de política pública contra la impunidad (Comisión de la Verdad, Política de Reparaciones y de Participación) con el que se puede concebir un sistema de protección, incluyendo los de los órganos ordinarios como los de las fiscalías o el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

1. Mandato

Si bien el MICIM debe privilegiar las pruebas científicas, el uso de tecnología y priorizar los testimonios de testigos a fin de reducir los riesgos, una Unidad de Protección debe considerar a víctimas, testigos, operadores de justicia y cualquier persona en riesgo por participar en los procesos de justicia impulsados por el MICIM.

Por su especificidad, cada órgano de la propuesta de política pública contra la impunidad debe considerar su propio órgano de protección, de tal modo que se considere un sistema de protección tanto de órganos extraordinarios como ordinarios.

2. Fundamento legal y diseño

En el caso del Mecanismo Internacional, la Unidad debe ser creada por el Convenio con Naciones Unidas para el Establecimiento de un Mecanismo Internacional Contra la Impunidad, dotándola de autonomía técnica y financiera. Su diseño deberá ser discutido en espacios clave con expertos nacionales e internacionales, incluyendo la ONU, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y organizaciones especializadas. La Unidad de Protección del MICIM deberá tener en cuenta y coordinarse con otras unidades o áreas de protección existentes en México, incluyendo los creados por otros elementos de la política de verdad, justicia y reparaciones.

3. Composición y mecanismo de selección

La Unidad de Protección debe ser imparcial e independiente de las instancias de procuración de justicia, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales;

Los perfiles deben considerar personas capacitadas, empáticas, protegidas y no coludidas por lo que debe considerarse un mecanismo confiable de control del MICIM.

Debe contar con la colaboración controlada de órganos domésticos armados para protección de las personas beneficiarias.

La Unidad de protección del Mecanismo contra la Impunidad deberá contar con perfiles internacionales y nacionales con supervisión y filtros de contratación de la ONU.

¹⁵ Ley Modelo de Protección de Personas que Denuncian Actos de Corrupción de la OEA. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/ley_modelo_protec_denun.htm (0119)

La Comisión de la Verdad y los componentes de reparación y participación deberán considerar los mecanismos de selección y composición de sus componentes de protección.

4. Competencias

La protección debe ser integral, es decir, física, psicológica y de atención a las necesidades apremiantes de las víctimas, incluyendo la seguridad económica.

La protección debe tener perspectiva de género y enfoque diferenciado para ser eficaz.

Deberá generar análisis de contexto de riesgo regionales, que considere el caso que se investiga, los perpetradores, el tipo de víctima, la dinámica social específica, los riesgos institucionales, estatales, de criminalidad, familiares y comunitarios.

El MICIM debe estar facultado para investigar y perseguir a quienes amenazan a testigos, víctimas, operadores de justicia y personas vinculadas a los procesos de justicia.

Relación con órganos ordinarios y extraordinarios

Para el logro de sus funciones puede coordinarse con el Mecanismo de Protección de Personas Defensoras y Periodistas, organizaciones independientes y públicas nacionales e internacionales, CEA V, Fiscalías, Comisión de la Verdad, entre otros.

5. Acciones de los primeros años

En el primer año se deberá definir estructura, metodología de análisis y tipo de medidas de protección y seguimiento.

En los 5 primeros años se esperaría que el sistema de protección transfiera sus capacidades y buenas prácticas a los órganos ordinarios de protección.

Un ejercicio como este puede ser un precedente en el mediano plazo para un sistema ordinario de protección que sea eficaz y que, considerando la cantidad de fondos que actualmente se destinan de manera dispersa e ineficiente, también sea mucho menos costoso.

II. Comisión Nacional de la Verdad¹⁶

A. Justificación

El inicio de la guerra contra el narcotráfico en diciembre de 2006 abrió un periodo de insospechada violencia en México en el que se han cometido graves violaciones de derechos humanos y posibles crímenes internacionales. Dicha guerra se encuentra íntimamente ligada y ha sido posibilitada por la violencia política ejercida en los años anteriores a estos enfrentamientos. Como resultado de estos conflictos, entre 2007 y 2018 cientos de miles de personas han sido torturadas, asesinadas, ejecutadas, desaparecidas, enterradas en fosas clandestinas, violadas o desplazadas. Agentes e instituciones estatales, empresas privadas y miembros del crimen organizado u otros grupos armados, unas veces confrontados, otras veces en colusión, han estado en el centro de la producción de esta larga noche de violencia.¹⁷

A pesar de la magnitud y de las múltiples formas de violencia – equiparables a atrocidades cometidas en las peores guerras civiles del siglo XX – el Estado mexicano niega la masividad del conflicto, refuta las graves violaciones de derechos humanos y se autoexonera de cualquier responsabilidad por comisión, colusión u omisión. Cuando las víctimas acuden a las autoridades públicas para presentar sus denuncias, las procuradurías y los ministerios públicos se convierten en un laberinto burocrático en el que, por ineficacia o por colusión con los perpetradores, las investigaciones se pierden, la justicia se esfuma y las violaciones se mantienen impunes. Al denegar la masividad de la violencia y obstaculizar la justicia sobre

¹⁶ Esta sección fue elaborada sobre la base del documento “Romper el Silencio. Hacia un Proceso de Verdad y Memoria en México” que fue construido en el marco de la Plataforma contra la Impunidad y la Corrupción, por un grupo multidisciplinario de personas especialistas, el cual fue enriquecido con las aportaciones de organizaciones y víctimas de la violencia y violaciones a derechos humanos a quienes agradecemos su colaboración. Para consultar la propuesta original véase:

<http://www.plataformacontralaimpunidad.org/doctos/Romper-el-silencio.pdf>

¹⁷ Ver Eduardo Guerrero, “La raíz de la violencia,” *Nexos*, 1 junio 2011; Gabriela Calderón, Gustavo Robles, Alberto Díaz-Cayeros y Beatriz Magaloni, “The beheading of criminal organizations and the dynamics of violence in Mexico,” *Journal of Conflict Resolution*, 59, 2015; Valeria Espinosa y Donald Rubin, “Did the Military Intervention in the Mexican Drug War Increase Violence?” *The American Statistician*, 69 (1), 2015; Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné y Rodrigo Gutiérrez Rivas, “Índice de letalidad. Menos Enfrentamientos, más opacidad,” *Nexos*, 1 julio 2015; Open Society Justice Initiative, *Atrocidades Innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad en México*, Open Society, 2016; Sergio Aguayo, Delia Sánchez, Manuel Pérez y Jacobo Dayán, *En el Desamparo: Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010) y Allende, Coahuila (2011)*, El Colegio de México & CEAV, 2016; Denise González et. al. *Violencia y Terror: Hallazgos sobre fosas clandestinas en México*, Universidad Iberoamericana y CMDPDH, 2017; Datacívica. “Personas desaparecidas,” 2017, <https://personasdesaparecidas.org.mx/db/db>; José Antonio Guevara (ed.), *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México*, CMDPDH, 2017; Open Society Justice Initiative, *Corrupción que Mata*, Open Society Foundation, 2018; Alejandra Guillén, Mago Torres y Marcela Turati, “El país de las dos mil fosas,” 5º Elemento, 2018, <https://quintoelab.org/project/el-pais-de-las-2-mil-fosas>; Ana Cristina Ruelas et. al. *Democracia simulada, nada que aplaudir*, Artículo 19, 2018; Guillermo Trejo y Sandra Ley, “High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico,” *British Journal of Political Science*, en prensa, 2019.

las graves violaciones de derechos humanos, el Estado atenta contra la dignidad de las víctimas, silencia a la sociedad y alimenta la impunidad que se ha convertido en una de las principales causas de la grave crisis de derechos humanos que aqueja al país.

Ante el doble problema de negación e impunidad en casos de graves violaciones de derechos humanos cometidas en contextos de regímenes autoritarios o en conflictos armados, las sociedades contemporáneas han desarrollado un ecosistema de mecanismos extraordinarios que conocemos como el campo de la justicia transicional.¹⁸ Los procesos de justicia transicional generalmente inician con la búsqueda de verdad y ésta se utiliza como insumo para la justicia, la reparación de los daños y la reforma de las instituciones para garantizar la no repetición de los hechos que dieron lugar a las atrocidades.¹⁹

Debido a que la búsqueda de verdad está centrada en la experiencia de las víctimas y de sus familiares – a diferencia de los procesos judiciales enfocados en los perpetradores –, un proceso de verdad y de memoria brinda voz a las víctimas que han sido silenciadas por la violencia y la impunidad, reconoce su dignidad y satisface su derecho a la verdad. Asimismo, ofrece una narrativa creíble, sustentada y explicativa de la violencia que desestigmatiza a las víctimas. De igual manera, pone fin a la narrativa de negación y simulación del Estado sobre las graves violaciones y contribuye a combatir la indiferencia social ante las víctimas. Finalmente, la búsqueda de verdad aporta al conocimiento de las consecuencias transgeneracionales de la violencia.

Este documento desarrolla una propuesta para iniciar un largo proceso de verdad y de reconstrucción de la memoria que nos ayude a romper el silencio y la impunidad sobre las graves violaciones de derechos humanos y, en su caso, crímenes de lesa humanidad cometidos en dos periodos:

- Entre el 1 de diciembre de 2006 al presente.
- Entre el 1 de enero 1965 al 30 de noviembre de 2006.

Centrado en el objetivo de dignificar a las víctimas y a sus familiares, este proceso requiere de la constitución de una Comisión de la Verdad y la Memoria Histórica (CVMH) aprobada por una mayoría legislativa. Este ente deberá a su vez ser un organismo autónomo apoyado y financiado con recursos del erario público y diseñado con el auspicio técnico de organismos nacionales e internacionales, tales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Como lo sugieren las experiencias internacionales más exitosas de búsqueda de verdad, la Comisión Nacional de la Verdad y de la Memoria Histórica (CVMH) podría estar formada por nueve comisionados – expertas y expertos nacionales y extranjeros, personajes de enorme reconocimiento moral en el país y líderes sociales con probada cercanía con las víctimas – con un equipo extenso de investigadores y personal de apoyo.

¹⁸ Ver presentación de Naomi Roht-Arriaza en “Justicia Transicional y Combate a la Impunidad: Lecciones de América Latina para México,” Conferencia CIDE-Notre Dame, 21-22 de octubre 2016: <https://kellogg.nd.edu/justicia-transicional-y-combate-la-impunidad-lecciones-de-america-latina-para-mexico-0>

¹⁹ Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, Londres: Routledge, 2010.

El principal mandato de la CVMH sería visibilizar a las víctimas e identificar a los perpetradores de graves violaciones de derechos humanos y, en su caso de crímenes de lesa humanidad – incluidos desaparición, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, asesinatos, tortura y violencia sexual – y dar cuenta de los patrones, métodos y causas de la violencia.

Al analizar dos grandes periodos de violencia, la CVMH intentará (1) esclarecer y dar cuenta de graves violaciones de derechos humanos cometidas en el marco de la guerra contra el narcotráfico y en el contexto de la represión estatal en contra de disidentes políticos y sociales y (2) analizar los potenciales vínculos entre las prácticas y los actores de la violencia política del pasado y la violencia criminal de periodos más recientes. Diversos estudios internacionales y la experiencia de países como Guatemala han demostrado la estrecha relación que suele existir entre actores estatales y paramilitares que cometieron atrocidades en regímenes autoritarios o durante conflictos armados y el surgimiento y la operación de grupos del crimen organizado.²⁰ Estos estudios han demostrado, también, la continuidad entre las prácticas anti-insurgentes de un periodo autoritario (mediante las cuales se cometieron graves violaciones de derechos humanos) y el uso de políticas de mano dura en contra del crimen organizado (que contribuye a mayores violaciones).

Un proceso de verdad y memoria sobre graves violaciones y posibles crímenes de lesa humanidad cometidos en el marco de la guerra contra el narcotráfico y la violencia política de la segunda mitad del siglo XX sería un detonante de futuros procesos de verdad y otras comisiones, ya sean regionales, locales o enfocadas en grupos específicos de víctimas. Una experiencia exitosa de búsqueda de verdad posibilita búsquedas futuras de verdad sobre otros conflictos. Guatemala tuvo dos procesos de verdad;²¹ Chile tuvo dos comisiones de la verdad;²² y Argentina ha tenido múltiples procesos de verdad desde 1982 hasta nuestros días.²³

Un proceso inicial de verdad y memoria sobre atrocidades cometidas en el marco de la guerra contra el narcotráfico y de la violencia política del pasado sería, también, un detonante y un complemento para la activación de otros mecanismos de justicia que forman parte del ecosistema de la justicia transicional. Los procesos más exitosos de justicia transicional en América Latina son aquellos que combinan simultáneamente la búsqueda de verdad con la persecución judicial de los perpetradores de las graves violaciones de derechos humanos. Esta búsqueda simultánea de verdad y justicia penal es la gran contribución de América Latina a la caja de herramientas de la justicia transicional.²⁴

²⁰ Guillermo Trejo, Juan Albarracín y Lucía Tiscornia, “Breaking State Impunity in Post-authoritarian Regimes: Why Transitional Justice Processes Deter Criminal Violence in New Democracies,” *Journal of Peace Research*, 55(6), 2018.

²¹ Ver presentaciones de Carlos Beristain, Anabella Sibrián y Patrick Ball en “Justicia Transicional y Combate a la Impunidad...” <https://kellogg.nd.edu/justicia-transicional-y-combate-la-impunidad-lecciones-de-america-latina-para-mexico-0>

²² Anita Ferrara, *Assessing the Long-Term Impact of Truth Commissions: The Chilean Truth and Reconciliation Commission in Historical Perspective*, Londres: Routledge, 2016.

²³ Abuelas de la Plaza de Mayo et. al., *Informe sobre el proceso de Memoria, Verdad y Justicia en la Argentina*, 19 de mayo de 2017.

²⁴ Kathryn Sikkink, *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics*, Nueva York: Norton, 2011.

En la agenda de diversos grupos de la sociedad civil mexicana e internacional esta combinación de verdad y justicia penal forma parte de un paquete anti-impunidad que intenta conjugar medidas extraordinarias (p.ej. una comisión de la verdad y un mecanismo internacional de investigación de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad).²⁵ Además de proveer insumos para investigar y perseguir penalmente a perpetradores del Estado y del crimen organizado por atrocidades cometidas durante la guerra contra el narcotráfico,²⁶ la verdad es un insumo crucial para llevar a cabo un proceso integral de reparación de daños para las víctimas y su familiares y para alimentar el debate sobre la pertinencia de reformas de las estructuras institucionales y socioeconómicas que garanticen la no repetición del daño en el futuro.²⁷

Como lo demuestran la experiencia internacional y la investigación académica, los procesos más exitosos de verdad y memoria pueden tener efectos muy concretos en el bienestar de largo plazo de las comunidades y las sociedades en general. Hoy sabemos que los procesos de verdad por sí mismos, pero en especial cuando se combinan con juicios a perpetradores de crímenes internacionales y de graves violaciones de derechos humanos,²⁸ están asociados con menores violaciones de derechos humanos.²⁹

Al exponer la verdad sobre episodios de graves violaciones de derechos humanos – incluidos los perpetradores y las instituciones y organizaciones responsables de la violencia y de negar la justicia – y enjuiciar y castigar a los culpables, estos procesos de verdad y justicia disuaden a actores estatales de utilizar los aparatos coercitivos del Estado para violar derechos humanos de ciudadanos y de coaligarse con el crimen organizado. Asimismo, al establecerse una narrativa global que impida la existencia de verdades divididas sobre los crímenes perpetrados, se restaura a las víctimas en el disfrute de sus derechos y se les reconoce la debida dignidad y el adecuado valor que la sociedad le debe a cada uno de sus miembros.

Como lo demuestran múltiples casos, la verdad y la memoria también sirven para la sanación individual y colectiva.³⁰ Los procesos de sanación son fundamentales ya que las comunidades traumatizadas son incapaces de proyectarse hacia el futuro; las pérdidas socavan las energías para reconstruir la vida y la sociedad misma. Un proceso de sanación necesita trabajar con el pasado para transformar las narrativas de derrota en narrativas de esperanza y futuro.³¹

Ya sea al contribuir a desarrollar un estado democrático de derecho o a la sanación individual y social, cuando estos procesos se acompañan de programas locales efectivos de reparación

²⁵ Open Society Justice Initiative, *Corrupción que Mata*.

²⁶ Ver presentación de Gloria Cano en “Justicia Transicional y Combate a la Impunidad...”

<https://kellogg.nd.edu/justicia-transicional-y-combate-la-impunidad-lecciones-de-america-latina-para-mexico-0>

²⁷ Ver presentaciones de Naomi Roht-Arriaza, Felix Reátegui y María Camila Moreno en “Justicia Transicional y Combate a la Impunidad...” <https://kellogg.nd.edu/justicia-transicional-y-combate-la-impunidad-lecciones-de-america-latina-para-mexico-0>

²⁸ Kathryn Sikkink, *The Justice Cascade...* y Geoff Dancy, Bridget Marchesi, Tricia Olson, Leigh Payne, Andrew Reitter & Kathryn Sikkink, “Behind Bars and Bargains: An Agonistic Approach to Transitional Justice in New Democracies,” Manuscrito, 2015.

²⁹ Guillermo Trejo, Juan Albarracín y Lucía Tiscornia, “Breaking State Impunity in Post-authoritarian Regimes.”

³⁰ Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths*.

³¹ Robert Schreiter, “A Practical Theology of Healing, Forgiveness and Reconciliation,” en R. Schreiter, S. Appleby & G. Powers (eds.), *Peacebuilding: Catholic Theology, Ethics and Praxis*, Nueva York: Orbis Books, 2010.

integral del daño a las víctimas y sus familiares, la verdad y la justicia pueden ser detonantes de nuevos horizontes de desarrollo social y económico.³²

El fin de una era política marcada por el dominio partidista del binomio PRI-PAN, el cual abortó un proceso de justicia transicional en ciernes en 2000³³ y auspició la guerra contra el narcotráfico de 2006 a 2018, abre una oportunidad histórica para iniciar un profundo proceso de justicia transicional en México. Si el nuevo gobierno declara unilateralmente el fin de la guerra y el inicio de un proceso de paz, México estaría ante la posibilidad de mirar a un pasado reciente plagado de graves violaciones de derechos humanos y de impunidad.

La justicia transicional –a través de la verdad, la justicia, la reparación a las víctimas y las garantías de no repetición– puede impulsar un cambio profundo en las condiciones de injusticia e ilegalidad de un país. Aplicada a México, la misma contribuiría a su tránsito desde un legado de abusos y violaciones a los derechos humanos hacia un estado de efectiva vigencia de la ley y de combate frontal a la impunidad.

A continuación presentamos una exposición detallada de los diez ejes que podrían guiar la construcción de una Comisión de la Verdad y la Memoria Histórica en México (CVMH).

B. Diez ejes para guiar el proceso

1. Mandato

Poniendo a las víctimas y a sus familiares al centro de todas sus tareas, CVMH se enfocará en visibilizar a las víctimas e identificar a los perpetradores de graves violaciones de derechos humanos y, en su caso de crímenes de lesa humanidad – incluidos desaparición, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, asesinatos, tortura y violencia sexual – y dar cuenta de los patrones, métodos y causas de la violencia.

La CVMH será creada por mandato legislativo a propuesta del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, previa consulta con las víctimas y los colectivos que las representan, la comunidad de organizaciones de derechos humanos, especialistas académicos nacionales y extranjeros y de la sociedad civil en general y organismos internacionales. Como lo demuestra la experiencia, la búsqueda efectiva de la verdad y la construcción de la memoria requieren de múltiples acompañamientos a las víctimas. Es por ello que la participación activa de las mismas y de un grupo amplio de actores sociales en la constitución del mandato es fundamental para el éxito del proceso. Una CVMH no debe surgir de una decisión unilateral ni cupular, sino de una consulta amplia y desde abajo. Para tales efectos, se celebrarán reuniones en diferentes estados y regiones del país con colectivos y organizaciones que incluyan talleres participativos en los que se presenten directrices generales y se planteen preguntas y dilemas principales del proceso. Asimismo, se generarán materiales pedagógicos que servirán de instrumento para los talleres.

³² Pablo de Greiff y Roger Duthie (eds.), *Transitional Justice and Development: Making Connections*, Nueva York: SSRIC & ICTJ.

³³ Ver presentación de Mariclaire Acosta en “Justicia Transicional y Combate a la Impunidad...” y Sergio Aguayo & Javier Treviño, “Fox y el pasado: la anatomía de una capitulación,” *Foro Internacional*, vol. XLVII, 4, 2007.

La CVMH deberá reconocer como víctimas a las personas que, individual o colectivamente, hayan experimentado graves violaciones de sus derechos humanos fundamentales como consecuencia de acciones de agentes del Estado, de empresas, del crimen organizado o de otros grupos armados, o por omisiones del Estado para protegerlos.³⁴ Será menester que la comisión evite criminalizar a las víctimas y se abstenga de prejuzgar sin contar con información suficiente, como ha sido la norma en el discurso gubernamental durante estos años de conflicto. En la expresión “víctima” se debe incluir a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa.³⁵ La CVMH deberá estar consciente de que algunas personas prefieren ser consideradas “sobrevivientes,” en lugar de “víctimas,” porque la sobrevivencia al horror reconoce su capacidad de resistir y recuperarse.

La CVMH deberá proceder con enorme cuidado al identificar a los perpetradores de la violencia. Uno de los retos más importantes proviene del papel de los agentes del Estado en la generación de la violencia y de las graves violaciones de derechos humanos. Algunos agentes estatales combaten – a veces mediante el uso extralegal de la fuerza – a los grupos del crimen organizado; otros les brindan protección e impunidad a sus ejércitos privados; y otros desertan sus funciones gubernamentales para convertirse en brazos armados de las organizaciones criminales.³⁶ La existencia de esta zona gris y nebulosa, en donde se intersectan clandestinamente las esferas del Estado y del crimen organizado, supone un reto enorme para identificar a los perpetradores intelectuales y materiales de las graves violaciones de derechos humanos. Otro reto es que para constituir sus ejércitos privados, los cárteles y las organizaciones criminales suelen reclutar a hombres jóvenes que forman parte de pandillas en zonas urbanas de alta marginación y de abandono por parte del Estado.³⁷ Como lo demuestran importantes investigaciones sobre conflictos armados, es común que estos jóvenes sean obligados mediante el uso de la fuerza a unirse a los ejércitos privados de las organizaciones criminales.³⁸ Respecto a la violencia política del pasado, el Estado mexicano utilizó a grupos paramilitares, escuadrones de la muerte, grupos para-policíacos, organizaciones de porros y grupos campesinos de choque para reprimir a disidentes políticos.³⁹ Estos grupos informales también existieron en un área nebulosa difícil de identificar. Como lo demuestra la experiencia internacional, su identificación y el esclarecimiento de sus actos y de las reglas informales que les brindaron impunidad es

³⁴ Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder. Resolución 40/34 de la Asamblea General de la ONU, 1985.

³⁵ Resolución 40/34 de la Asamblea General de la ONU, 1985; Resolución 60/147 de la Asamblea General de la ONU, 2005.

³⁶ Guillermo Trejo, Juan Albarracín y Lucía Tiscornia, “Breaking State Impunity in Postauthoritarian Regimes.”

³⁷ Víctor Gómez y José Merino, “Ninis’ y violencia en México,” en J.A. Aguilar, *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, México D.F.: CIES; Robert Brenneman, *Homies and Hermanos: God and Gangs in Central America*, Oxford: Oxford University Press.

³⁸ Macartan Humphreys y Jeremy Weinstein, “Who Fights? The Determinants of Participation in Civil War” *American Journal of Political Science*, 52(2), 2008.

³⁹ Ver Fernando Herreros and Adela Cedillo (eds.), *Challenging Authoritarianism in Mexico: Revolutionary Struggles and the Dirty War, 1964-1982*, New York: Routledge, 2012.

fundamental por el rol que estos grupos ilegales han jugado en la producción de la violencia política y criminal.⁴⁰

Finalmente, la CVMH deberá reconocer la existencia de una gran diversidad de conflictos a lo largo del tiempo y del territorio nacional y de atender las diferencias en las violaciones y los métodos de violencia en las zonas urbanas, rurales e indígenas del país. Aunque hay patrones temporales y nacionales comunes, hay diferencias temporales, regionales y locales que son fundamentales para poder desentrañar los métodos del horror y sentar las bases fácticas para coadyuvar a la justicia, la reconciliación, la reparación del daño y las reformas institucionales para la no repetición del agravio.

2. Objetivos específicos

a. Esclarecer y reconocer las graves violaciones de derechos humanos y, en su caso, crímenes de lesa humanidad cometidos del 1 de enero de 1965 al presente. Estas violaciones incluyen: desaparición, desaparición forzada, asesinatos, ejecuciones extrajudiciales, tortura, violencia sexual y otras graves violaciones que en el ejercicio de sus investigaciones así lo considere la CVMH. Se trata de graves violaciones cometidas por agentes del Estado mexicano, empresas privadas, organizaciones del crimen organizado, y otros grupos armados, tales como organizaciones paramilitares, escuadrones de la muerte, grupos de autodefensa, organizaciones guerrilleras, entre otras, ya sea de manera independiente o en colusión.

b. A través de casos individuales presentar narrativas nacionales, regionales, temáticas y temporales que den cuenta de los contextos, métodos, patrones de violencia y de impunidad y redes de colusión entre autoridades, fuerzas de seguridad del Estado, empresas privadas, crimen organizado y otros grupos armados.

c. Determinar si existen patrones generalizados y sistemáticos de violencia que constituyan crímenes de lesa humanidad.

d. Explorar la posible conexión entre la violencia política del pasado y la violencia criminal del presente.

e. Dignificar a las víctimas y a sus familiares.

3. La centralidad de las víctimas y los sobrevivientes

Las víctimas y sus familiares deberán estar al centro de la búsqueda de verdad y de la reconstrucción de la memoria.⁴¹ Las víctimas directas de la violencia, así como sus familiares, viven con traumas emocionales y en muchos casos con sentimientos de enojo, culpa o deseo de venganza. Estos sentimientos se exacerban cuando se vive permanentemente con una demanda insatisfecha de verdad y justicia.

La experiencia internacional muestra que un proceso de verdad y memoria, junto con otros mecanismos de justicia transicional, coadyuvan a que las víctimas recuperen su dignidad

⁴⁰ José Miguel Cruz, "Criminal Violence and Democratization in Central America: The Survival of the Violent State," *Latin American Politics and Society* 53(4), 2011.

⁴¹ Ver presentación de Carlos Beristain en "Justicia Transicional y Combate a la Impunidad..."

<https://kellogg.nd.edu/justicia-transicional-y-combate-la-impunidad-lecciones-de-america-latina-para-mexico-0>

como sujetos de derechos.⁴² Al proveer espacios donde sus historias puedan ser reconocidas por el Estado y la sociedad, los procesos de verdad y memoria posibilitan que las víctimas recuperen de manera paulatina la confianza en sí mismas, en sus comunidades y en las instituciones públicas.

Al identificar a los perpetradores de graves violaciones de derechos humanos, se individualizan las culpas, y se evapora la idea de una culpa colectiva. Esto contribuye a la paulatina recuperación del tejido social.⁴³ Además, la verdad contextualiza los hechos victimizantes y les facilita a las víctimas comprenderlos, sin por ello justificarlos.⁴⁴ En algunos casos, la verdad restaura el honor y la reputación de las víctimas, y en otros les ayuda a decidir si optan por participar en procesos de perdón y reconciliación.

Las víctimas y sus familiares deberán jugar un papel central al ser consultadas sobre la pertinencia y viabilidad de un proceso de verdad y memoria en sus comunidades y barrios. Puesto que los testimonios individuales y colectivos de las víctimas y de sus familiares representan la columna vertebral de cualquier proceso de verdad y memoria, la CVMH tendrá que entablar una estrecha comunicación con ellas y con los colectivos que las representan para definir los modos, tiempos y protocolos de seguridad necesarios para recabar testimonios individuales y colectivos.

Para recoger los testimonios de las víctimas, la CVMH deberá guiar sus acciones a partir de los principios propuestos por la Resolución 60/147 de la Asamblea de las Naciones Unidas en cuanto al tratamiento de las víctimas, la cual exige que una comisión de la verdad tome las medidas necesarias para proteger “la seguridad, el bienestar físico y psicológico, la dignidad y la vida privada de las víctimas.”⁴⁵ De igual manera, deberá evitar que los métodos de documentación e investigación den lugar a un nuevo trauma o traumas secundarios.

En términos operativos, para recoger los testimonios de las víctimas, la CVMH deberá:

- a. Crear y asegurar un espacio confiable y seguro para que las víctimas sean escuchadas y sus historias sean reconocidas.
- b. Clarificar las expectativas de lo que un proceso de verdad y memoria puede aportar a las víctimas y los límites de estos procesos.
- c. Brindar un trato dignificante que le permita a las víctimas recuperar su sentido de sujetos de derecho.
- d. Contar con una metodología de investigación con un enfoque psicosocial y de acción sin daño.

Uno de los retos principales del trabajo de la CVMH será crear estrictos protocolos de seguridad para que víctimas y testigos ofrezcan testimonios en un contexto de seguridad física y psicológica con la participación de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. En ese sentido, una de las primeras medidas que deberá llevar a cabo la

⁴² Eduardo González y Howard Varney (eds.) *En busca de la Verdad: Elementos para la creación de una comisión de la verdad eficaz*, Nueva York: Centro Internacional de Justicia Transicional.

⁴³ Rosa Inés Floriano. “Memoria de la Decimocuarta sesión: Atención a víctimas y justicia restaurativa.”

Relatora: Jean Mendieta. Acapulco. Universidad Loyola del Pacífico, 2012. Electrónico.

⁴⁴ *ibid.*

⁴⁵ Resolución de la Asamblea General de la ONU, 60/147, 2005.

CVMH será elaborar un análisis de contexto y un diagnóstico para conocer la situación de riesgo de las personas que brindarán sus testimonios.

Puesto que las víctimas juegan un papel protagónico en la construcción de la narrativa de la violencia, los procesos de verdad y memoria, como lo advierte Carlos Beristain, “recaen en la espalda de las víctimas y sus familiares, provocando una enorme sobrecarga emocional y dificultades prácticas.”⁴⁶ Es por ello que la CVMH tendrá que considerar la implementación de mecanismos de prevención de la victimización secundaria en sus procesos de investigación. Por ejemplo, a partir de una perspectiva psicosocial, tendrá que “evitar la repetición de la toma de testimonios” y “proporcionar garantías sobre la forma en cómo se trata la información sobre los hechos o las víctimas.”⁴⁷

Puesto que toda intervención, por mejor intencionada que ésta sea, tiene el potencial de generar algún tipo de daño,⁴⁸ el trabajo de la CVMH deberá estar guiada por los tres principios éticos de la acción sin daño: dignidad, autonomía y libertad.⁴⁹ El principio de dignidad sugiere que las víctimas, como todo ser humano, son un fin en sí mismo – tienen sus tiempos, sus procesos y sus testimonios no estarán al servicio del proceso de verdad y memoria –. El principio de autonomía advierte que las víctimas tienen la capacidad de definir sus proyectos de vida y de decidir si participan en un proceso de verdad y memoria. Finalmente, el principio de libertad acepta que las víctimas tendrán total independencia al decidir su nivel de involucramiento en el proceso de verdad y memoria y el momento en el que su aportación llegue a su fin.

Si bien las víctimas y sus familiares juegan un papel central en el diseño y operación de una CVMH, su participación es igualmente importante en la articulación de la verdad y la memoria con otros mecanismos de justicia transicional. Como sujetos estratégicos de la transformación social y de la construcción de la paz y de un estado democrático de derecho, las víctimas también tendrán un papel preponderante en la definición de los mecanismos mediante los cuales la verdad deberá nutrir a la justicia – sea ésta por la vía penal, de reconciliación, la reparación integral de daños y/o reformas de las estructuras institucionales y socioeconómicas pertinentes para evitar la repetición del agravio.

4. El acompañamiento de la sociedad civil

La búsqueda de verdad requiere de un trabajo de mucha cercanía con colectivos de víctimas y familiares de las víctimas, con organizaciones de derechos humanos reconocidos por las víctimas o sus familiares y de iglesias a las que las víctimas y sus familiares pertenezcan.⁵⁰ Este acercamiento es vital para el acompañamiento social, psicológico y emocional durante

⁴⁶ Carlos Beristain, “Manual sobre perspectiva psicosocial en la investigación de derechos humanos,” Bilbao: Hegoa Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, 2010. Ver: https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/Manual-sobre-perspectiva-psicosocial-en-la-investigacion-de-dh_0.pdf

⁴⁷ *ibid.*

⁴⁸ Margarita Vela, Julia Rodríguez, Ana Rodríguez et. al. *Acción sin daño como aporte a la construcción de paz: Propuesta para la práctica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2011. Electrónico.

⁴⁹ Ver capítulo de Julia Rodríguez, en *ibid.*

⁵⁰ Ver presentación de Carlos Beristain en “Justicia Transicional y Combate a la Impunidad...” <https://kellogg.nd.edu/justicia-transicional-y-combate-la-impunidad-lecciones-de-america-latina-para-mexico-0>.

la búsqueda de verdad y para la reconstrucción de largo plazo de la memoria y de la vida social en las comunidades.

Para hacer efectiva la centralidad de las víctimas, de los sobrevivientes y de sus familiares, será necesario considerar la creación de órganos consultivos, conformados por representantes de los colectivos de víctimas y establecer los mecanismos de comunicación entre la CVMH y las víctimas.

Además del acompañamiento directo a las víctimas con las organizaciones civiles, otro acompañamiento de enorme relevancia en todo proceso de verdad y memoria proviene de la academia, de especialistas de la sociedad civil y de centros especializados en derechos humanos y justicia transicional, ya sean nacionales o internacionales.

Si bien la búsqueda de verdad no se trata de un ejercicio académico, la experiencia internacional muestra que las comisiones de la verdad más exitosas requieren de la participación multidisciplinaria de especialistas de las ciencias sociales (antropología, ciencia política, sociología, economía, psicología e historia), del derecho internacional de derechos humanos, del derecho penal internacional, del derecho internacional humanitario y expertos/as en metodologías cuantitativas y cualitativas. Este expertise es necesario para a) la recolección de testimonios individuales y colectivos mediante técnicas de investigación de acción participativa y de un enfoque psicosocial y de acción sin daño; b) la recolección y análisis estadístico de los datos; c) el análisis de los contextos locales; d) identificar patrones de violencia que podrían constituir crímenes de lesa humanidad; y e) desentrañar los modos y las causas de la violencia.

Nada de esto es posible si se olvida que las víctimas deben estar al centro de la búsqueda de verdad y de la recuperación de la memoria histórica; pero, como lo demuestra la experiencia internacional, estos procesos serán más eficaces si se nutren de las mejores prácticas de las ciencias sociales y del derecho internacional. Será de enorme relevancia que los expertos que participen como investigadores o asesores de la CVMH adquieran mediante su trabajo la credibilidad de las víctimas y que comuniquen de manera efectiva los potenciales beneficios y las limitaciones de un proceso de verdad y memoria.

5. Integración de la comisión

Las comisiones de la verdad las integran expertos/as nacionales e internacionales, personalidades con alto reconocimiento moral y líderes sociales con cercanía a las víctimas. A partir del mandato que surge de la ley mediante la cual se constituye una comisión de la verdad, los integrantes de la CVMH habrán de definir las políticas, los métodos de investigación y el contenido final de sus informes.

En consideración de las mejores prácticas internacionales, la selección de los miembros de la comisión la lleva a cabo un panel de selección, conformado por un grupo de cinco personas, quienes son sugeridas por las víctimas y los colectivos, organizaciones civiles, el Estado e instituciones académicas. Este panel se encarga de revisar candidaturas, realizar las entrevistas a las personas finalistas y elegir a las comisionadas y los comisionados. El Ejecutivo formaliza la constitución de la CVMH.⁵¹ Deberá, por ende, ser un proceso de selección de carácter consultivo y no un proceso de selección directa.

⁵¹ Eduardo González y Howard Varney (eds.) *En busca de la Verdad*.

La CVMH podría integrarse por 9 comisionadas y comisionados, y no podrá haber más de 5 hombres o mujeres. Podrán integrarla hasta 4 personas extranjeras. Para su selección, se tomarán en cuenta los siguientes criterios:⁵²

- Liderazgo moral y cercanía con las víctimas
- Representación de diversos sectores
- Trayectoria en derechos humanos
- Confianza pública
- Independencia política partidaria
- Neutralidad gubernamental
- Compromiso de tiempo completo
- Especialización

Esta combinación de capacidad técnica, imparcialidad frente al Estado y los partidos políticos y cercanía con las víctimas le permite a las comisiones operar una multiplicidad de tareas a la vez complejas y sensibles que supone un proceso de verdad y de memoria histórica. La participación de expertos internacionales puede ser de enorme relevancia para que el proceso mexicano considere las mejores prácticas y experiencias de otros países. Es importante señalar que la cooperación internacional también supone una serie de asesorías y acompañamientos de parte de organismos internacionales como la ONU, la CIDH, el Comité Internacional de la Cruz Roja y de una amplia red de solidaridad internacional de ONGs, centros especializados, universidades y ex comisionados/as de procesos de verdad de otros países, siempre es de enorme relevancia. Tres organizaciones han jugado un papel de enorme relevancia en el funcionamiento de diversos procesos de verdad y memoria en América Latina: Human Rights Data Analysis Group (HRDAG) – asesorando la recopilación de datos estadísticos a partir de los más altos estándares científicos –, El Equipo Argentino de Antropología Forense – también con una amplia experiencia en América Latina y trabajo previo en México, especialmente en los últimos años – y el International Center for Transitional Justice (ICTJ) – con una amplia experiencia asesorando procesos de justicia transicional, incluidos los de verdad y memoria, en diversas partes del mundo y de manera destacada en Colombia y Perú.

6. Funcionamiento y temporalidad

El funcionamiento exitoso de la CVMH requerirá que en el mandato legal se haga explícito que se trata de una comisión autónoma frente al Estado.⁵³ La principal fuente de financiamiento de la comisión será el erario público – es decir, los impuestos de la sociedad mexicana – pero sería recomendable buscar la cooperación internacional. Para determinar un presupuesto, deberá existir un consenso amplio en cuanto a los objetivos y las formas de funcionamiento de la CVMH. Consideramos necesario posponer estas definiciones a fases más maduras de la discusión de este proceso de verdad y memoria.

⁵² *ibid* y Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths*.

⁵³ *ibid*.

La experiencia internacional demuestra que las comisiones de la verdad más exitosas operan con equipos amplios de investigadores y personal de apoyo logístico, administrativo y de comunicación social. En el caso peruano, el equipo de la comisión contó con 500 empleados de tiempo completo.⁵⁴

Por la magnitud de la violencia y las necesidades que supone entender y desentrañar la mecánica de la violencia de un conflicto sui generis como el mexicano, se propone que la CVMH opere por un espacio de 3 años, con posibilidad de extensión. Previamente, se requiere contar con una fase preparatoria de un periodo de seis meses.

Si bien la tarea global de la CVMH es esclarecer y reconocer la verdad sobre graves violaciones de derechos humanos mediante una profunda investigación sobre las víctimas y los victimarios de la violencia y los métodos y causas de múltiples formas de violencia (ver ejes 1 y 2), puesto que la búsqueda de verdad y la construcción de la memoria forman parte del ecosistema de justicia transicional, los hallazgos de la comisión deberían guiarla a:

- Apoyar las labores del sistema de justicia para que los hallazgos de la CVMH sirvan como evidencia ante las fiscalías.
- Sugerir medidas de reparación integral, ya sean éstas individuales o colectivas.
- Recomendar cualquier medida o reforma estructural necesarios para que no se repitan las violaciones.
- Elaborar recomendaciones para retirar o excluir a los perpetradores de cargos públicos o implementar programas de investigación de los antecedentes como parte de la reforma a la seguridad, justicia y otros sectores e instituciones del Estado.
- Promover la reconciliación nacional a través de actividades que busquen la sanación entre individuos, comunidades y la sociedad.

La temporalidad del proceso de búsqueda de verdad y de construcción de la memoria histórica tendrá cuatro fases: preparación, operación, conclusión e implementación.⁵⁵

Preparación. Esta primera fase durará 6 meses y estará dedicada a la revisión del mandato legal de la comisión, establecer la estructura organizativa interna de la comisión, desarrollar procedimientos administrativos internos, iniciar la divulgación al público (especialmente a las víctimas y los colectivos), contratar al personal esencial y realizar un mapeo inicial sobre las dimensiones de la violencia mediante la revisión exhaustiva de las fuentes informativas y los resultados de las investigaciones existentes – es decir, un recuento de lo que se tiene, se sabe y se ignora.

En esta fase, la CVMH deberá producir:

- Manual de funciones.
- Cuadro organizativo.
- Plan de trabajo.
- Plan de investigación.
- Planes de divulgación y formación.
- Declaración de principios y compromisos que regirán la relación con otras instituciones públicas, las víctimas y los colectivos de víctimas, los organismos de la sociedad civil y la sociedad en general.

⁵⁴ *ibid.*

⁵⁵ Esta sección se nutre de Eduardo González y Howard Varney (eds.), *En Busca de la Verdad*.

- Un reporte inicial que resuma los hallazgos que se tienen a partir de la investigación académica y de grupos de la sociedad civil, además de las bases informativas disponibles que pudieran ser un insumo para el análisis cualitativo y cuantitativo.
- Análisis de riesgos para determinar la seguridad de las personas que deseen brindar sus testimonios ante la CVMH.
- Un reporte que identifique la ubicación institucional de fuentes informativas que serían necesarias que el Estado mexicano abra para ayudar a la CVMH a lograr sus objetivos. En lugar de que cada petición pasara por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la CVMH debería contar con la facultad legal de acudir directamente a las instituciones del Estado para obtener la información y éstas tendrían que estar obligadas a proporcionarla.
- Realizar reuniones con representantes de colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas para presentar los planes y objetivos de la CVMH y establecer acuerdos de cooperación para llevar a cabo tareas específicas de la investigación.
- Realizar consultas con especialistas nacionales e internacionales para evaluar la estrategia de investigación.

Operación. Esta segunda fase durará aproximadamente 24 meses y estará dedicada a la ejecución del plan de acción de la CVMH. En esta fase se deberá contratar al personal, nacional e internacional, necesario para llevar a cabo sus principales funciones. La contratación deberá cumplir con los más altos estándares internacionales de transparencia, igualdad de oportunidades y balance entre diversas profesiones. En esta fase la CVMH también establecerá sus oficinas regionales y equipos móviles para su mejor funcionamiento.

Una vez que la CVMH esté enteramente constituida y opere con su completo potencial, en esta fase la comisión se abocará a:

- Tomar los testimonios de las víctimas a través de sus oficinas y equipos móviles o, de ser necesario, en espacios seguros y alejados geográficamente del lugar de residencia de las víctimas, incluyendo, cuando fuere necesario, en el extranjero y en las prisiones. Los testimonios serían individuales o colectivos y estarían regidos por los principios estipulados en el eje 3 de este documento. Será decisión de las víctimas si su testimonio se resguarda en el anonimato o si desean que su nombre se haga público en los distintos reportes de la CVMH.
- Celebrar audiencias públicas.
- Integrar las bases de datos cuantitativas sobre las diferentes formas de violencia y las graves violaciones de derechos humanos. Para llevar a cabo esta recolección la CVMH tendrá que definir los procedimientos y elaborar los protocolos necesarios para registrar, almacenar, analizar y resguardar la información.
- Llevar a cabo el análisis de los contextos locales que permitan contextualizar la información obtenida de los testimonios y los datos cuantitativos. Para lograr este objetivo, además del libre acceso a la información, la CVMH tendrá la potestad de solicitar testimonios de potenciales perpetradores, aunque ellos no estarán judicialmente obligados a responder. Tocar a la CVMH persuadir a instituciones de seguridad sobre el beneficio de participar en estos procesos de verdad y memoria. En Chile, no fue sino hasta el segundo proceso de verdad y memoria, casi

diez años después del primer proceso, cuando las fuerzas armadas se sumaron a la búsqueda de la verdad.⁵⁶

- Realizar el análisis estadístico y cualitativo que permita probar algunas de las hipótesis iniciales y que empiece a delinear las líneas generales de las explicaciones locales y generales.
- En coordinación con los equipos de investigación social, los grupos de expertos en derecho internacional de los derechos humanos, derecho penal internacional y derecho internacional humanitario, analizarán los patrones de violencia para determinar si las graves violaciones de derechos humanos constituyen crímenes de lesa humanidad.

Conclusión. Esta tercera fase durará 12 meses y estará abocada a producir el reporte final de la CVMH y los reportes sobre temas específicos.

La CVMH tendrá que producir un reporte final que dé cuenta de sus principales hallazgos sobre graves violaciones de derechos humanos cometidas durante los dos periodos bajo análisis: 1965–2006 y 2007 al presente. El reporte visibilizará a las víctimas y a los victimarios y a las múltiples formas de violencia y ofrecerá una explicación sobre los métodos y las causas de la violencia. Si la evidencia así lo mostrara, el reporte tendría que argumentar por qué las graves violaciones cometidas constituirían crímenes de lesa humanidad. A partir de sus hallazgos, el reporte elaborará recomendaciones sobre 1) casos específicos que deberían llevarse ante tribunales, 2) reformas institucionales y socioeconómicas para la no repetición, 3) reparaciones integrales del daño y 3) procesos de reconciliación y memorialización.

De común acuerdo con las víctimas, en algunos casos los reportes incluyen una breve historia de vida de cada una de las víctimas o sus familiares que ofrecieron su testimonio individual o colectivo (p.ej., Guatemala)⁵⁷ pero en otros casos las víctimas prefieren que sus testimonios individuales queden en el anonimato o resguardado bajo estrictas medidas de seguridad (p.ej. los testimonios de las víctimas de la guerra civil de El Salvador fueron embargados indefinidamente y se encuentran en las oficinas de la ONU en Nueva York).⁵⁸

En diversos casos, además del reporte final, las comisiones publican reportes específicos sobre grupos que por algún tipo de característica o adscripción fueron víctimas de violencia (p. ej., género, raza, etnicidad, afiliación política-ideológica).⁵⁹

El reporte final deberá ser presentado ante las y los titulares de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y ante colectivos de víctimas y sus familias, organizaciones de la sociedad civil y representantes de organismos y organizaciones internacionales y de gobiernos solidarios. A nombre del Estado, el jefe del Ejecutivo deberá dar acuse de

⁵⁶ Anita Ferrara, *Assessing the Long-Term Impact of Truth Commissions*.

⁵⁷ Ver presentación de Carlos Beristain en “Justicia Transicional y Combate a la Impunidad...”

<https://kellogg.nd.edu/justicia-transicional-y-combate-la-impunidad-lecciones-de-america-latina-para-mexico-0>

⁵⁸ Ver presentación de Benjamín Cuellar en: <https://cla.umn.edu/human-rights/events/truth-trials-and-memory-accounting-transitional-justice-el-salvador-and-guatemala>

⁵⁹ Ver presentación de Luis Carlos Sánchez en “Justicia Transicional y Combate a la Impunidad...”

<https://kellogg.nd.edu/justicia-transicional-y-combate-la-impunidad-lecciones-de-america-latina-para-mexico-0>.

recepción del reporte final y, de ser necesario, ofrecer una disculpa pública a las víctimas por esta larga noche de violencia.

Implementación. Los últimos meses se dedican a sentar las bases para socializar el informe – p.ej. a producir versiones compactas y didácticas de los principales hallazgos del reporte final de la CVMH que sirvan como material a conocerse en las secundarias y preparatorias del país –; a promover la construcción de museos y centros de memoria para que futuras generaciones estén conscientes de las atrocidades cometidas en este triste periodo de la historia de México; y a tender puentes con otros procesos de justicia transicional – p.ej. entregar información detallada al ministerio público para que las autoridades analicen la pertinencia de llevar a cabo procesos judiciales en contra de perpetradores; impulsar programas de reparaciones con autoridades nacionales y locales; y sugerir reformas institucionales de no repetición al poder legislativo y al ejecutivo.

7. Estructura descentralizada

Debido a la gran variedad regional de conflictos y a la multiplicidad de actores y formas de violencia, será necesario que la CVMH adopte un enfoque descentralizado en el que se parta de las realidades locales para entender fenómenos generales. Como lo demuestra la experiencia internacional, las comisiones de la verdad más efectivas han sido las que adoptan una estructura descentralizada y federalista que les permita a la vez nutrir sus pesquisas a partir de un conocimiento profundo de las experiencias locales y agregar estas realidades locales en patrones regionales y nacionales.⁶⁰ Para lograr este objetivo, la CVMH deberá contar con oficinas regionales que sirvan como base operativa para construir fuertes lazos de confianza con las organizaciones locales y realizar los diferentes eslabones de la investigación – desde tomar testimonios, analizar contextos locales y recabar información local.⁶¹ Además de buscar una cercanía con las víctimas, estas oficinas regionales trabajarán con expertos y expertas locales, organizaciones civiles locales, iglesias, periodistas y cualquier sector social que contribuya a la búsqueda de la verdad y a la construcción de la memoria histórica.

Si bien en México se han constituido comisiones de la verdad para los estados de Guerrero (para esclarecer graves violaciones de derechos humanos cometidos en el marco de la violencia política de los años setentas) y en Oaxaca (para esclarecer violaciones de derechos humanos cometidas en el marco de la enorme movilización magisterial y social de la APPO), esta propuesta se pronuncia de manera decidida por una comisión nacional descentralizada y con un enfoque de investigación que vaya de lo local a lo regional y lo nacional. Tanto la experiencia de Guerrero como la de Oaxaca han dejado enseñanzas muy importantes y lograron objetivos muy valiosos, pero la experiencia internacional muestra que cuando la masividad de la violencia alcanza a una parte mayoritaria del territorio nacional – como ha sido con la violencia política y la criminal – es mejor, en el marco de una comisión nacional,

⁶⁰ Ver presentación de Félix Reátegui en “Justicia Transicional y Combate a la Impunidad...” <https://kellogg.nd.edu/justicia-transicional-y-combate-la-impunidad-lecciones-de-america-latina-para-mexico-0>.

⁶¹ Eduardo González y Howard Varney (eds.), *En busca de la Verdad*.

entender los patrones de graves violaciones de lo local a lo regional y a lo nacional y los vínculos del pasado con el presente.⁶²

Los resultados de la CVMH podrían servir para futuros procesos regionales o locales de búsqueda de verdad y de memoria, cuando así lo requirieran las víctimas. Estas demandas pueden surgir cuando las comunidades entren a desarrollar programas locales de reparación integral del daño o de llevarse a cabo un proceso de reconciliación comunitaria.

8. Enfoques transversales

Una de las lecciones más importantes que han dejado las búsquedas más exitosas de verdad es la utilidad de adoptar un enfoque transversal que guíe la búsqueda de verdad a partir de criterios de género (p.ej. feminicidios), edad (p.ej. atrocidades cometidas en contra de jóvenes), raza y etnicidad (p.ej. genocidio u otros ataques sistemáticos a pueblos indígenas) y sectores sociales (p.ej. atrocidades cometidas en contra de campesinos o de inmigrantes o de poblaciones en condiciones de pobreza para entender el fenómeno de la criminalización de la pobreza).⁶³ Este enfoque permite explorar si las identidades o los perfiles de las personas jugaron un papel determinante al sufrir graves violaciones de derechos humanos. Para evitar esencializar el conflicto y asumir que las víctimas lo fueron por sus adscripciones personales, la CVMH tendrá que tomar el impacto de las identidades colectivas sobre la violencia como una hipótesis a comprobarse a partir de la evidencia cualitativa y cuantitativa.

El caso de Perú es instructivo al respecto. En Perú la mayoría de las interpretaciones sobre la violencia durante la guerra civil eran muy centralistas y partían de las dinámicas de la violencia de Lima. Por ello, pocos analistas advertían que 1) la mayor parte de la violencia se daba en zonas rurales e indígenas, 2) las víctimas eran poblaciones quechua-hablantes y 3) los perpetradores de la mayoría de la violencia eran de las organizaciones rebeldes, seguidas por las fuerzas estatales.⁶⁴ Guiados por criterios étnicos y raciales, tanto los datos cuantitativos como los cualitativos y la reconstrucción de los contextos locales le permitieron a la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú encontrar en el racismo en contra de las poblaciones quechua-hablantes una de las principales causas de la violencia.⁶⁵

Como lo admiten diferentes actores sociales en Perú, develar el racismo como una de las causas estructurales de la violencia fue uno de los principales logros de la comisión, el cual representó un cambio radical en la narrativa y el entendimiento del país.

9. Victimización por actividad laboral

Hay mucho que se aprende sobre las formas y las causas de la violencia en general cuando se analizan las graves violaciones cometidas en contra de miembros de profesiones específicas. A diferencia del análisis transversal, el cual se concentra en sectores sociales específicos, el análisis de victimización por actividad laboral se concentra en grupos de

⁶² *ibid.*

⁶³ Ver presentación de Luis Carlos Sánchez en “Justicia Transicional y Combate a la Impunidad...”
<https://kellogg.nd.edu/justicia-transicional-y-combate-la-impunidad-lecciones-de-america-latina-para-mexico-0>

⁶⁴ Ver presentaciones de Félix Reátegui y Patrick Ball en “Justicia Transicional y Combate a la Impunidad...”
<https://kellogg.nd.edu/justicia-transicional-y-combate-la-impunidad-lecciones-de-america-latina-para-mexico-0>

⁶⁵ Félix Reátegui, *ibid.*

profesionistas que son blancos de ataques por su actividad cotidiana. Esto incluye, entre otros, atrocidades cometidas en contra de activistas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, periodistas, alcaldes, autoridades locales y candidatos políticos locales y personal religioso.

Puesto que estos asesinatos de alto perfil son casos inusuales de violencia en el mundo criminal, una mirada sistemática a patrones de violencia enfocada a estos grupos de profesionistas, además de contribuir a visibilizar a las víctimas y a los perpetradores, ayudará a entender mejor los contextos de la violencia estatal y del crimen organizado. En particular, esta violencia de alto impacto da muchas pistas para entender las dinámicas de control social y político y las nuevas lógicas de la gobernanza criminal.⁶⁶

10. Protocolos de seguridad para las víctimas

Puesto que este proceso de verdad y memoria se haría en un contexto en el que los perpetradores de la violencia siguen en activo, una de las tareas más importantes de la CVMH será desarrollar estrictos protocolos de seguridad para las víctimas y testigos, a fin de garantizar sus testimonios y prevenir represalias por los mismos una vez que regresen a sus entornos cotidianos. Países que han llevado a cabo procesos de verdad y de memoria cuando los conflictos siguen vigentes, incluyen Guatemala (en particular el proyecto REHMI)⁶⁷ y los procesos de memoria que anteceden a la firma de la paz en Colombia.⁶⁸

Para lograr este objetivo se deberá contar con el acompañamiento conjunto de agentes estatales, organismos internacionales como la ONU, organizaciones civiles y la sociedad en general.

La experiencia internacional también sugiere que se pueden utilizar mecanismos de anonimato en la toma de testimonios. Se deberá, también, hacer uso de los principales avances tecnológicos para recolectar la información sin poner en peligro a las víctimas y testigos. En lugar de mantener grabaciones de los testimonios, se buscará transferir inmediatamente el testimonio encriptado a un servidor en las oficinas centrales de la CVMH. De igual forma, se tendrá que explorar la necesidad de tomar testimonios en lugares geográficos lejanos a la zona de residencia de las víctimas y testigos, incluyendo el extranjero.

En caso de que alguna víctima o testigo, una vez aportado su testimonio, se enfrentara a alguna amenaza a su integridad física por su participación en el proceso de verdad y memoria, la CVMH deberá contar con la facultad para solicitarle a instancias del Estado su protección inmediata.

Más allá de la seguridad física, como se discutió en el eje 5 de este documento, la CVMH deberá contar con la infraestructura humana para ofrecer acompañamiento emocional y

⁶⁶ Guillermo Trejo y Sandra Ley, “High-Profile Criminal Violence.”

⁶⁷ Ver presentación de Carlos Beristain en “Justicia Transicional y Combate a la Impunidad...”

<https://kellogg.nd.edu/justicia-transicional-y-combate-la-impunidad-lecciones-de-america-latina-para-mexico-0>

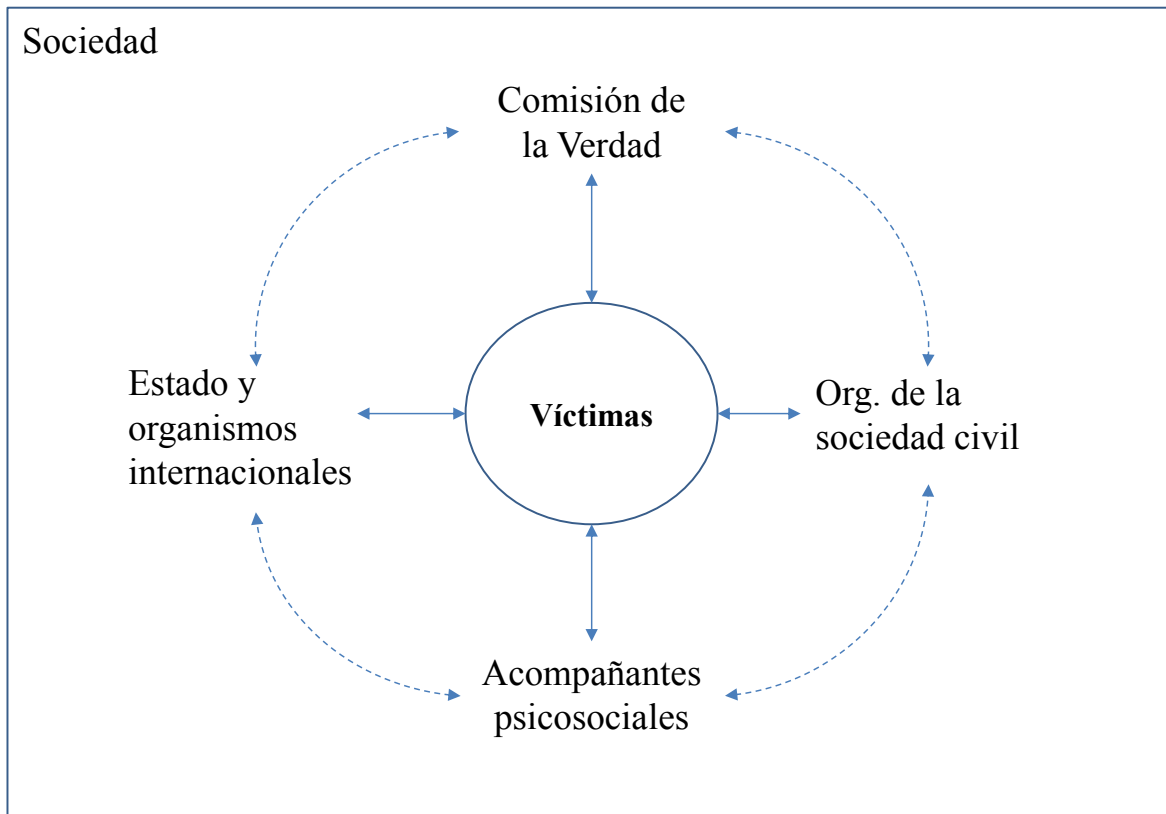
⁶⁸ Ver presentación de María Camila Moreno en “Justicia Transicional y Combate a la Impunidad...”

<https://kellogg.nd.edu/justicia-transicional-y-combate-la-impunidad-lecciones-de-america-latina-para-mexico-0>

psicológico a las víctimas y testigos y así evitar la retraumatización de quienes participen en este proceso de verdad y memoria.

C. ¿Cómo visualizar el proceso?

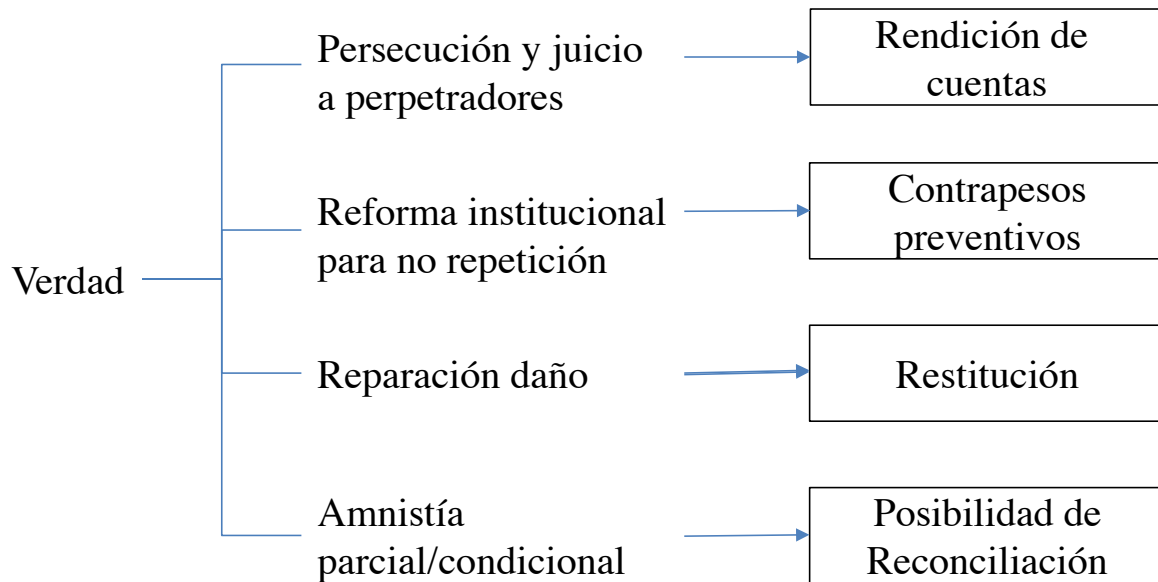
La centralidad de las víctimas en la búsqueda de la verdad:



La gráfica resume visualmente los actores y las instituciones involucradas y los vasos comunicantes que guiarían un proceso de búsqueda de verdad y memoria, en el que se asuma la centralidad de las víctimas y el acompañamiento de la Comisión de la Verdad y la Memoria Histórica, organizaciones de la sociedad civil, agentes del Estado mexicano y miembros de organismos internacionales y acompañantes psicosociales. Este círculo de verdad y memoria está inscrito en un recuadro más amplio que representa a la sociedad mexicana y que pone de relieve la importancia de la sociedad en general como garante de legitimidad de un proceso de verdad y memoria y como sujeto activo que brinda protección a las víctimas en el difícil proceso de compartir los testimonios de la violencia y el horror.⁶⁹ Esta cadena de acompañamientos focalizados y generales intenta mostrar a las víctimas que no están solas; que el Estado, la sociedad y la comunidad internacional las acompañan en su búsqueda de verdad y justicia.

⁶⁹ Ver presentación de Leigh Payne en “Justicia Transicional y Combate a la Impunidad...”
<https://kellogg.nd.edu/justicia-transicional-y-combate-la-impunidad-lecciones-de-america-latina-para-mexico-0>

La verdad como precondition para la eficacia de otros mecanismos de justicia transicional:



Cuando los procesos de verdad anteceden a otros mecanismos de justicia transicional y se combinan con ellos, la verdad potencia el efecto de diferentes formas de justicia, en aras de la construcción de un estado democrático de derecho. Cuando la verdad expone a los perpetradores y la justicia los juzga y castiga penalmente, el sistema experimenta un accountability shock que cambia el comportamiento de los miembros de las fuerzas armadas y las policías, evitando que se corrompan y que cometan graves violaciones de derechos humanos de manera generalizada y sistemática.⁷⁰ Cuando la verdad sirve como insumo para democratizar las instituciones de seguridad y de impartición de justicia, este efecto disuasorio se institucionaliza y permite garantizar la no repetición del daño en el largo plazo. Cuando la verdad alimenta la reparación integral del daño, se puede, parcialmente, lograr alguna restitución personal y material. Finalmente, cuando la verdad es condición para una amnistía parcial, las sociedades pueden entrar en procesos de reconciliación.

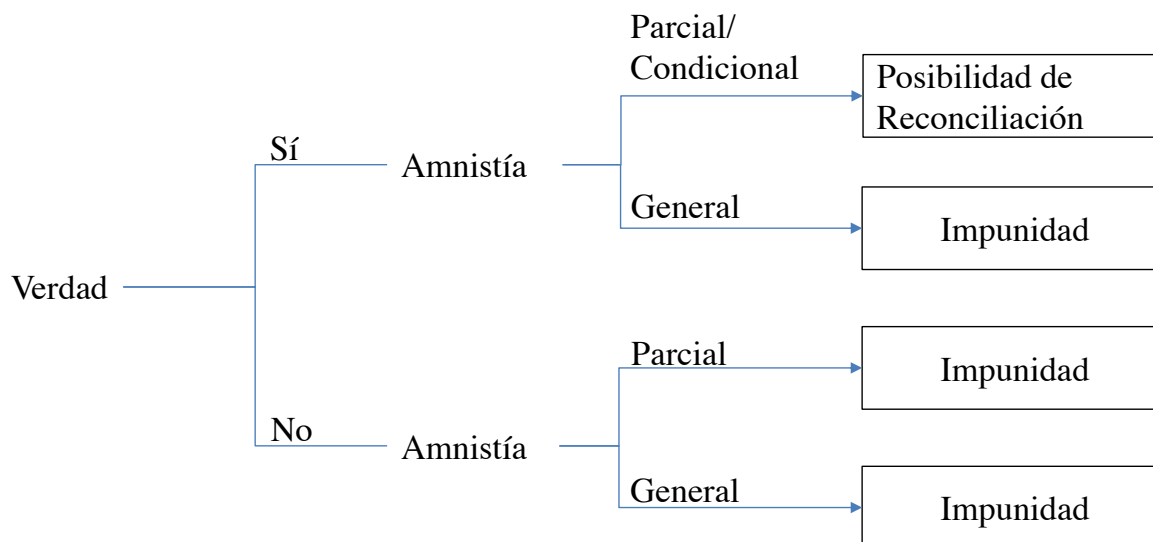
Sin verdad, es difícil pensar en justicia.⁷¹ En ausencia de verdad, los procesos judiciales son limitados, eluden fincar cargos por crímenes de lesa humanidad a los perpetradores. Además, se enfocan primordialmente en los perpetradores, dejando a las víctimas en un plano secundario. Sin verdad y sin contar con un conocimiento profundo de la magnitud y las causas de la violencia y las violaciones de derechos humanos, las reformas institucionales para garantizar la no repetición suelen ser limitadas. Sin verdad, la reparación integral del daño será ineficaz si no se conoce la verdadera dimensión del daño material, psicológico y

⁷⁰ Guillermo Trejo, Juan Albarracín y Lucía Tiscornia, “Breaking State Impunity in Post-authoritarian Regimes.”

⁷¹ Guillermo Trejo, “Refundar a México a partir de la Verdad,” *Animal Político*, 9 abril 2018.

social de la violencia. Y sin verdad, la reconciliación puede ser una quimera porque no se conoce a quién se perdona y por qué.

Cuando las amnistías se conceden en ausencia de un proceso previo de verdad se convierten en instrumentos de impunidad:



Como lo argumenta Kathryn Sikkink, las amnistías se otorgan para evitar la persecución legal de quienes cometieron algún acto ilícito o alguna violación de los derechos humanos de otros, ya sea de parte del Estado o de grupos no-estatales armados.⁷² Las amnistías suelen ser 1) generales – cuando se exime a todos los agentes del Estado y a grupos armados rebeldes de cualquier cargo legal por la violencia ocurrida durante el periodo de guerra o de conflicto – o 2) parciales – cuando se conceden solamente a grupos específicos de perpetradores. Como lo sugiere la gráfica, cuando la amnistía parcial se condiciona a cambio de la verdad de los perpetradores sobre las violaciones cometidas (siempre y cuando no constituyan crímenes de lesa humanidad), se pueden sentar las bases para una posible reconciliación. Sudáfrica siguió este modelo.⁷³ Colombia siguió el mismo principio, pero añadió el servicio comunitario como parte de la reintegración y dejó abierto el canal de la justicia penal para perpetradores que no aceptaran participar en el proceso de verdad o que hubieran cometido crímenes de lesa humanidad.⁷⁴ Sin embargo, como se muestra en la parte baja de la gráfica, cuando las amnistías no se condicionan a cambio de la verdad, se convierten en fuente de impunidad, sin importar si son parciales o generales. Las amnistías generales – exista una comisión de la verdad (El Salvador) o no (Brasil hasta 2014) – son fuente de impunidad.

⁷² Kathryn Sikkink, *The Justice Cascade*.

⁷³ Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths*.

⁷⁴ Ver presentación de Doug Cassel en: <https://humanrights.nd.edu/events/2016/10/12/transitional-justice-in-colombia/>

III. Nuevo Modelo de Reparaciones

A continuación se presenta una propuesta para la construcción de un nuevo modelo de reparación integral a las víctimas.

A. Objetivos

Las reparaciones son un elemento esencial en el marco de la justicia transicional. Esto se debe a que de todos los componentes de la justicia transicional las reparaciones se centran directa y explícitamente en la situación de la víctima y buscan resarcirla de alguna manera de los daños que haya sufrido, individual y colectivamente. Sin embargo, esta centralidad implica también el no aislamiento de la medida. No puede existir reparación sin verdad, justicia y no repetición. La reparación sin estos componentes no solamente no repara sino re-victimiza.

En el marco de la justicia transicional el objetivo específico de la reparación de víctimas de violaciones de derechos humanos es restablecer su dignidad y reintegrarlas a la sociedad en igualdad de condiciones. Por ello la presente propuesta se enfoca en la creación de una política de reparación integral que garantice la existencia de mecanismos efectivos de reparación integral a las víctimas de violaciones graves de derechos humanos en el país.

B. Contenidos mínimos: el derecho de las víctimas a la reparación

1. La obligación del Estado de reparar

El Estado se encuentra obligado a garantizar reparaciones a las víctimas de violaciones de derechos humanos. En el caso de México esta obligación se deriva del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los artículos 2.3 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, 14.1 de la Convención en Contra de la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, 9 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, 24.4 y 24.5 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, 7, inciso g de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y 1.1, 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así como de lo dispuesto en los artículos 1 y 10 de la Ley de Víctimas. Esta obligación se encuentra desarrollada también en los 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.⁷⁵

⁷⁵ Naciones Unidas. *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*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005, principio 11. Disponible en:

La obligación jurídica del Estado Mexicano de otorgar reparaciones le obliga a garantizarlas a través de recursos efectivos y rápidos y a que sean adecuadas e integrales o comprensivas.⁷⁶ Asimismo, esta obligación implica que a través del otorgamiento de reparaciones no se discrimine, se incorpore en su otorgamiento la perspectiva de género y se busque la inhibición de violaciones futuras.

De acuerdo con los estándares internacionales referidos a la reparación individual, la efectividad de un mecanismo puede traducirse en las siguientes características: i. la existencia de medidas provisionales que permiten garantizar la reparación (como medidas de ayuda, medidas para preservar), ii. la necesaria independencia entre las acciones penales y los mecanismos para acceder a las reparaciones, iii. la imprescriptibilidad de las acciones para obtener reparaciones por violaciones de derechos humanos, iv. la existencia de interpretaciones no restrictivas de derechos humanos y la flexibilidad procesal para acceder a las reparaciones tanto judiciales como administrativas, v. la existencia de mecanismos en los que las víctimas puedan participar en la definición de las medidas de reparación y vi. la existencia de mecanismos de monitoreo de las decisiones que permitan verificar que las reparaciones en efecto se otorgaron y hacer los ajustes que sean necesarios.

La integralidad y comprensión de las reparaciones obliga a que las medidas de reparación no se limiten a la compensación por daño material o moral. Para que esto pueda lograrse, la reparación para las víctimas debe incluir una combinación apropiada entre medidas de restitución y compensación y medidas de rehabilitación física, psicológica y de estatus, de satisfacción y de no repetición.⁷⁷

En casos de violaciones masivas de derechos humanos el respeto del derecho de las víctimas a obtener reparaciones requiere medidas extraordinarias que permitan lograr la reparación efectiva de forma accesible, en un periodo corto de tiempo y de forma sencilla. No es posible lograr una reparación individual en todos los casos. Toda vez que los periodos de justicia transicional implican números masivos de víctimas, daños irreversibles, colectivos y de consecuencias a largo plazo tanto para las víctimas como para la sociedad en su conjunto, las medidas de reparación no pueden limitarse a las medidas judiciales. Es por esto que frecuentemente se recurre a programas administrativos de reparación que permitan obtener reparaciones para la mayor cantidad de víctimas posible y la sociedad en su conjunto a través

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>: “Entre los recursos contra las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario figuran los siguientes derechos de la víctima, conforme a lo previsto en el derecho internacional: a) Acceso igual y efectivo a la justicia; b) Reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido; c) Acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación.”

⁷⁶ Comité de la ONU contra la Tortura (CAT). *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradante...op.cit.*, párrs. 2 y 6; cfr. Corte IDH. *Caso Instituto de Reeducción del Menor Vs. Paraguay*. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004”, supra nota 1, párr. 257; *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. “Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004”, supra nota 1, párr. 192 y *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. “Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 8 de julio de 2004”, supra nota 27, párr. 187.

⁷⁷ Naciones Unidas. *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas...op.cit.* principio 18. Ver también Corte IDH. *Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala*. “Fondo. Sentencia de 29 Abril de 2004”; *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia*. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014”, Serie C No. 287, párr. 543; *Caso Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador*. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2016”, Serie C No. 316, párr. 214.

de procedimientos expeditos y con menores estándares probatorios. Estos programas no siempre garantizan reparaciones integrales y su ejecución depende de otras instancias gubernamentales.

2. Coexistencia de la vía jurisdiccional y administrativa

Teniendo siempre en consideración que las víctimas tienen el derecho a obtener reparaciones a través de recursos judiciales efectivos, los programas administrativos de reparación pueden, de estar bien diseñados, constituir un recurso efectivo para la satisfacción de su derecho a la reparación. Dichos programas no pueden quitarle a las víctimas su derecho a utilizar un recurso judicial cuando consideran que la reparación obtenida a través de dicho programa no es adecuada o efectiva. El respeto y dignificación de las víctimas implica que son ellas las que deben decidir cuál de las vías es la más apropiada para su propia reparación. “Los programas administrativos de reparación u otras medidas o acciones normativas o de otro carácter que coexistan con los mismos, no pueden generar una obstrucción a la posibilidad de que las víctimas, de conformidad a los derechos a las garantías y protección judiciales, interpongan acciones en reclamo de reparaciones.”⁷⁸

C. La problemática de los mecanismos existentes de reparaciones por violaciones de derechos humanos en México

En términos sustantivos el sistema jurídico mexicano prevé los más altos estándares en materia de reparaciones. La Ley de Víctimas establece un marco conceptual integral de las reparaciones. Esta ley obliga a todas las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas a que velen por la protección de las víctimas y a que proporcionen ayuda, asistencia y reparación integral a las víctimas. Sin embargo, en la práctica estos derechos no se han podido garantizar.

El sistema jurídico mexicano prevé distintas vías para la obtención de reparaciones. Es posible obtener reparaciones a través de programas administrativos ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), fideicomisos especiales de reparación, procedimientos ante comisiones de derechos humanos, juicios penales, juicios de responsabilidad civil individual, juicios de responsabilidad patrimonial del Estado y amparo. Si bien cada una de estas vías permite la reclamación de reparaciones por violaciones de derechos humanos a las víctimas, también lo es que ninguna de ellas ha demostrado constituir un recurso efectivo, adecuado, rápido o integral para las víctimas.

1. Reparaciones a través de programas administrativos: CEAV

A través de la Ley de Víctimas se creó un Sistema Nacional de Atención a Víctimas. Este sistema está integrado por todas las instituciones y entidades públicas federales, estatales, del Gobierno de la Ciudad de México y municipales, organismos autónomos, y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral

⁷⁸ Corte IDH. *Caso García Lucero y otras Vs. Chile*. “Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 28 de agosto de 2013”, párr. 190.

de las víctimas. Para su operación se previó la creación de una Comisión Ejecutiva Federal de Atención a Víctimas y Comisiones Ejecutivas de atención a víctimas estatales y de la Ciudad de México.

Han sido muy pocas víctimas las que han recibido una reparación por esta vía. De acuerdo con la perspectiva de sus usuarios la ejecución del programa ha sido por decir lo menos poco afortunada. Dentro de los principales problemas se encuentran: clientelismo, abusos, discriminación, falta de acceso, falta de presupuesto a nivel local y registros alterados entre otros. El otro gran problema que presenta este programa es la diferencia en trato que reciben las víctimas estatales en relación con las víctimas federales.

Estos problemas corroboran que los procedimientos de obtención de reparaciones a través de CEAV no son accesibles, rápidos o efectivos para asegurar la reparación a víctimas de violaciones graves de derechos humanos.

2. Reparaciones a través de recomendaciones de comisiones de derechos humanos

Uno de los problemas comúnmente identificados en la reparación obtenida a través de comisiones de derechos humanos es que en las recomendaciones no se realiza un debido otorgamiento de reparaciones. En muchos casos se limitan a ordenar la reparación sin analizar qué medidas corresponden de acuerdo con los daños identificados. Adicionalmente, las recomendaciones no cuentan con carácter vinculante.

3. Reparaciones a través de juicios penales

El primer obstáculo para obtener una reparación a través de la vía penal es llegar a una sentencia condenatoria por violaciones graves de derechos humanos. El sistema penal se encuentra colapsado y tratándose de investigaciones por violaciones graves de derechos humanos la probabilidad de que se condene a una autoridad es muy baja.

Un segundo obstáculo es que los ministerios públicos omiten solicitar las reparaciones integrales para las víctimas.

4. Reparaciones a través de responsabilidad civil individual

La vía civil para la obtención de reparaciones es muy costosa para las víctimas en términos económicos y probatorios. Esta reparación implica la identificación y condena en lo individual del perpetrador. Su concesión se encuentra frecuentemente sujeta a la culminación del proceso penal.

5. Reparaciones a través de responsabilidad patrimonial del Estado

En relación a la obtención de reparaciones a través de la vía de la responsabilidad patrimonial del Estado es que no es posible obtener reparaciones por daños ocasionados por actividades jurisdiccionales y legislativas. A diferencia de Latinoamérica, México limita el pago de daños por responsabilidad del Estado a actividades administrativas. Esto deja fuera a todas aquellas víctimas de detenciones ilegales o arbitrarias por ejemplo, ya que la detención es considerada como una actividad jurisdiccional independientemente de que sea practicada por una autoridad administrativa o no.

Otro de los grandes problemas es su alcance y uso. Cada jurisdicción cuenta con su propio sistema de responsabilidad patrimonial. Esto discrimina a víctimas que viven en Estados que

no cuentan siquiera con ley. En la mayoría de las jurisdicciones (incluida la federal) se obliga a las víctimas a agotar el procedimiento ante la propia autoridad que causó el daño. Esto da como resultado que un reclamo por responsabilidad patrimonial del Estado pueda durar hasta 8 años. Por último, no se prevé en todas las leyes la concesión de medidas integrales de reparación.

6. Reparaciones a través del amparo

En cuanto a la reparación a través del amparo, existe actualmente un debate al interior del Poder Judicial en torno a los efectos del amparo en casos de violaciones de derechos humanos. Un grupo minoritario de jueces consideran que tratándose de estos juicios de declararse la violación es obligación del juez ordenar reparaciones integrales. Sin embargo, uno de los más recientes criterios emitido por la Suprema Corte establece que el amparo no permite otorgar reparaciones y debe limitarse a restituir a las víctimas únicamente en sus derechos.

D. Propuesta: programa administrativo emergente de reparación

El panorama actual de las reparaciones por violaciones de derechos humanos en México es poco alentador. Como se expuso, los mecanismos ordinarios actuales no cumplen con los estándares normativos mínimos derivados de la obligación de los estados de garantizar recursos efectivos para la obtención de reparaciones. Dar solución a cada uno de estos problemas es una tarea compleja que debe formar parte de la agenda gubernamental y que excede los alcances de la presente propuesta.

Dada la gravedad de la situación actual la presente propuesta tiene como propósito atacar el problema del acceso de millones de víctimas de violaciones graves de derechos humanos a la reparación. Así, considerando las pláticas actuales con el gobierno y considerando los espacios y recursos presentes, el presente grupo conformado por sociedad civil, academia y representantes de víctimas ha optado por limitar su propuesta a la creación de un programa administrativo emergente que permita dar solución al gran problema de acceso que hoy enfrentan millones de víctimas de violaciones graves de derechos humanos.

Sin embargo, reiteramos que si bien la creación de programas administrativos ha sido una de las soluciones más recurridas en periodos de justicia transicional, la obligación del Estado Mexicano de garantizar la existencia de mecanismos efectivos para la obtención de reparaciones no puede limitarse a esto. La obligación va más allá de un programa y requiere de medidas que permitan garantizar a las víctimas el acceso a mecanismos de reparación tanto ordinarios como extraordinarios, tanto administrativos como judiciales, a procesos de verdad y a mecanismos que permitan combatir la impunidad. Enfatizamos de nuevo que las reparaciones no pueden ser integrales si no se garantizan los derechos a la verdad, la justicia y las garantías de no repetición.

1. Programa administrativo emergente

Se propone al gobierno la creación de un programa administrativo de reparación emergente que sea sencillo y accesible y que permita generar resultados en un tiempo breve. Este programa de ninguna manera limitará el derecho de las víctimas de acudir a otros mecanismos jurisdiccionales o administrativos para la obtención de reparaciones. La idea es

que el programa otorgue a las víctimas beneficios reales en términos de acceso a la reparación que permitan restaurar su confianza en el gobierno. Esta propuesta asume la imperfección en la reparación y se limita a dar una opción a las víctimas de vivir una vida digna mientras transitan su camino de búsqueda de verdad y justicia.

El programa deberá garantizar su “legitimidad -en especial, a partir de la consulta y participación de las víctimas-; su adopción de buena fe; el nivel de inclusión social que permiten; la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas pecuniarias, el tipo de razones que se esgrimen para hacer reparaciones por grupo familiar y no en forma individual, el tipo de criterios de distribución entre miembros de una familia (órdenes sucesorias o porcentajes), parámetros para una justa distribución que tenga en cuenta la posición de las mujeres entre los miembros de la familia u otros aspectos diferenciales tales como si existe propiedad colectiva de la tierra o de otros medios de producción.”⁷⁹

Se propone una estandarización de reparaciones por tipo de violación que permita simplificar el proceso de registro, acelerar la entrega de reparaciones, eliminar la discrecionalidad en la definición de formas de reparación de forma de dar un mensaje de común dignidad a las víctimas, y de para poder garantizar la agilidad.

El programa de reparación debe garantizar derechos a las víctimas y no constituirse en un donativo o ayuda financiera. El éxito del programa de reparación dependerá de su capacidad de ser percibido por las víctimas como un derecho y no como donativo o ayuda financiera y de contar con la participación de las víctimas en su diseño, implementación y monitoreo. Es importante también contar con la visión y aprobación general de la sociedad. La sociedad en general debe poder percibir al programa como justo y legítimo.⁸⁰ Para lograr esto el programa debe ser absolutamente transparente y explícito en cuanto a sus objetivos y alcances. Es importante también explicitar que un programa de reparaciones no es un programa social más.

2. Definición de víctimas

La creación del programa administrativo supone distintas etapas: planeación, implementación jurídica, ejecución y seguimiento. En un primer momento se definirá el conjunto de titulares con derecho al programa de reparaciones. Debe establecerse quiénes serán consideradas víctimas para efecto del programa. Para ello deberá determinarse qué hechos victimizantes podrán ser reparados a través del programa. Siendo este un programa emergente para asegurar la accesibilidad de una reparación debe concentrarse en las violaciones más graves. Estas podrían ser asesinatos, desapariciones forzadas, tortura, tráfico de personas, lesiones que causan discapacidad severa permanente y violencia sexual. Asimismo, el gobierno deberá establecer una temporalidad que no necesariamente deberá coincidir con la del resto de los mecanismos propuestos pero que debe guardar coherencia con estos.

La definición de víctimas deberá considerar factores diferenciales y perspectiva de género.

⁷⁹ *CITA*, párr.170.

⁸⁰ Magarrell, Lisa (2007) *Reparations in Theory and Practice*. International Center for Transitional Justice (<http://www.ictj.org/static/Reparations/0710.Reparations.pdf>), p.9.

Definidas las violaciones cubiertas por el programa se presumirán todos los tipos de daños que esa violación puede causar y se propondrán medidas integrales estandarizadas que permitan lograr resultados en los primeros años de implementación del programa. En el programa no se analizarán de forma específica el quién, cómo y dónde. Tampoco se exigirán mayores evaluaciones médicas de los daños. El objetivo central será reparar a las víctimas que sufrieron la misma violación en un determinado contexto.

3. Registro

Dadas las características de las violaciones masivas de derechos humanos el programa debe establecer estándares de prueba mínimos para probar los daños. En todo momento deberá tomarse en cuenta que el programa no puede re-victimizar. Si es el caso puede incluso asumir que por haberse encontrado una persona en determinada situación la misma fue víctima de algún abuso sin requerir más prueba.

Se establecerá la obligación de registrar a las víctimas de violaciones graves de derechos humanos con independencia de que las mismas hubieran acudido a un mecanismo jurisdiccional o a alguno de los mecanismos de Justicia Transicional propuestos. Asimismo se registrarán a las personas que podrán ser titulares de las reparaciones.

Para hacerlo no se requerirá representación alguna a las víctimas. Para obtener el registro las víctimas únicamente deberán probar que son las personas que dicen ser y si su relato coincide con los patrones y esquemas de violaciones de derechos humanos conocidos se le ingresará inmediatamente al registro.

Se partirá de una entrevista digna y cercana al dolor de las víctimas. La decisión se comunicará en un periodo corto de tiempo a través de un acto simbólico como un certificado o acto público de disculpa y reconocimiento. Se deberá especificar que todas aquellas víctimas que ya hubieren sido registradas ante CEAV y que se ubiquen en alguno de los tipos de violaciones contemplados por el programa pasarán automáticamente al registro de este.

4. Medidas de atención inmediata

El programa contemplará medidas de ayuda o de atención inmediata que puedan ser brindadas a través de programas sociales ya existentes. Es importante que se realicen bajo el principio de buena fe, especificando que de detectarse alguna irregularidad podrán negarse a través de un procedimiento que garantice la debida defensa de las víctimas.

5. Medidas de reparación

Todas las víctimas tendrán derecho a medidas de restitución, satisfacción, compensación, rehabilitación y no repetición. El procedimiento de definición de estos paquetes de reparación deberá ser informado en todo momento por las necesidades de las víctimas producto de las violaciones sufridas.

Del conocimiento que se tiene de las consecuencias más serias que tienen este tipo de violaciones, y que persisten o incluso se pueden agudizar con el paso del tiempo, se estima que las áreas que deben enfocarse un programa estandarizado son:

- Garantizar condiciones de vida en la dimensión socioeconómica, lo que se puede hacer mediante formas de compensación que pueden adoptar modalidades como un monto económico que permita a las víctimas vivir una vida digna y de otras medidas

de satisfacción y rehabilitación. Las pensiones se otorgarán a través del sistema de pensiones del Estado y como señal de compromiso se adelantarán 12 meses de pensión en cada uno de los primeros pagos a las víctimas. Asimismo, se contemplará el acompañamiento psicosocial de las víctimas.

- Formas de rehabilitación en salud y en apoyo psicosocial y emocional que deben ser implementados mediante servicios cercanos al lugar de residencia de las víctimas.
- Becas estudiantiles para víctimas directas y sus hijos.
- Asistencia social y jurídica para acceder a programas sociales, resolver problemas sucesorios o de seguros, eliminar antecedentes penales, u otros según el caso.
- Otros que se determinen como indispensables, sin perjuicio de los derechos que reconoce la Ley de Víctimas, siempre que no complejicen la implementación del programa presupuesto.

Parte esencial de las reparaciones integrales son las medidas de satisfacción colectivas. En particular lo relativo al derecho a la verdad y la memoria. A pesar de que exista una Comisión de la Verdad será necesario que se realicen amplios programas de reparación colectiva que se centren en casos concretos para abonar a la verdad y la memoria.

Para la implementación de las medidas de reparación se preverá la existencia de convenios interinstitucionales con otras entidades de la administración pública federal como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Mexicano de Seguridad Social, la Secretaría de Bienestar, la Secretaría de Educación Pública y sus homólogas a nivel estatal. Estas instancias de gobierno coadyuvarán en la concesión de medidas de reparación dependiendo de la violación de que se trate.

La provisión de las medidas deberá considerar el seguimiento, monitoreo y re-evaluación del mismo.

6. Implementación

Uno de los principales temas a analizar por parte del gobierno se refiere a la instancia que implementará en todas sus etapas el programa. Para ellos se propone analizar a cabalidad la pertinencia o no de contar con la ayuda de CEAV y sus homólogas estatales.

Se deberá contemplar la posibilidad de que el programa sea nacional. Es decir, que contemple víctimas de cualquier lugar de residencia en el país sin considerar la competencia de las entidades encargadas de investigar la respectiva violación.

El gobierno deberá también analizar la ubicación del registro de víctimas y la pertinencia de contar con un grupo interdisciplinario para el acceso al registro que permita contar con distintas perspectivas y sobre todo cercanía con las víctimas. Todo esto, teniendo en consideración que el registro debe tener la capacidad ejecutiva de contratar a un grupo extenso de registradores que se desplieguen por el país, y de personas calificadas como evaluadores que tengan conocimiento de cómo la violencia se ha dado durante las décadas que cubra el programa.

Asimismo, se propone que el gobierno considere la conveniencia de contar con convenios institucionales que permitan aprovechar la operación diaria de otras agencias gubernamentales como el sistema de salud, de educación, de pensiones, etc.

7. Estabilidad y transparencia

Dado que la reparación es un asunto de largo plazo es importante que los instrumentos legales a través de los cuales se establezca el programa no puedan ser fácilmente derogados por gobiernos entrantes.

Asimismo, es importante que las políticas sean nacionales y no diferencien entre víctimas estatales y víctimas federales.

Uno de los aspectos más cruciales de la creación de un programa es la estimación del número aproximado de víctimas y su financiación. En primer lugar se deberá estimar el número de potenciales víctimas de las violaciones incluidas en el programa. Con base en esta estimación el gobierno podrá iniciar la planeación a través de un diagnóstico financiero que permita dimensionar el costo del programa y fuentes de financiamiento. Este componente es importante para dotar al programa de realismo y simplicidad que asegure la capacidad de provisión masiva, que sea adecuado para las víctimas y que priorice a los más desaventajados.

Otro componente esencial de un programa de reparación es la transparencia del programa de reparación. El programa debe ser absolutamente transparente para las víctimas. Se deben explicar en todo momento las razones que justificaron uno u otro diseño o una u otra medida.

Finalmente, el gobierno deberá considerar la pertinencia de medidas de protección que permitan a las víctimas acudir al programa sin miedo a ser perseguidas o castigadas.

8. Riesgos que deben tomarse en cuenta al momento de desarrollar una política de reparaciones

La creación de un sistema extraordinario de reparaciones no debe suponer la existencia de un mecanismo oscuro y complejo de reglas. La efectividad de una política en materia de reparaciones implica que las víctimas y los usuarios del sistema deben contar con reglas claras y transparentes que les permitan distinguir entre los mecanismos ordinarios y extraordinarios y que les brinden claridad sobre su vinculación, prelación o exclusión.

Al crear el programa el gobierno deberá tomar en consideración tanto la presencia militar en el país como el papel del crimen organizado en la situación presente.

No se debe prometer más de lo que se puede cumplir. Las víctimas ya se encuentran decepcionadas por el Estado. Una política de reparación no realista puede suponer otra decepción que no repare sino aumente el daño a las víctimas.

Un programa administrativo no puede constituir una medida aislada. Un programa administrativo sin verdad y justicia no puede reparar de forma alguna a las víctimas. Al respecto se sugiere que de utilizarse como medida aislada no se le llame programa de reparación sino programa de ayuda humanitaria para las víctimas.

No se debe basar en el enfoque individual bajo estándares judiciales únicamente pues ello resulta poco realista e imposible de cumplir para todas las víctimas.

No se debe desligar a las reparaciones de la necesidad de obtener verdad, justicia, no repetición y aprendizaje institucional.

IV. Participación de las Víctimas

A continuación se presentan los elementos básicos para la participación de las víctimas en la construcción de políticas de verdad, justicia, reparación y no repetición.⁸¹

A. La importancia de la participación en las políticas de búsqueda de verdad, justicia, reparación y no repetición

La participación de las víctimas es fundamental en contextos en los que se han producido crímenes atroces y se discuten opciones para el esclarecimiento de la verdad, la procuración de justicia, la reparación del daño y la promoción de reformas que eviten que esos crímenes vuelvan a cometerse.

Las víctimas tienen derecho a la participación en las decisiones que las afectan, pues son ellas quienes mejor comprenden qué tipo de medidas atienden genuinamente a sus experiencias de sufrimiento, a sus demandas y necesidades, así como a sus cosmovisiones. Además, si cumple con ciertas condiciones, la participación de las víctimas tiene potencial para transformar las relaciones desiguales de poder que permitieron la comisión de atrocidades en su contra, o que en todo caso son contrarias a la justicia. En efecto, la participación puede fomentar la organización política y el empoderamiento de las víctimas, de modo que sus condiciones de vulnerabilidad no les impidan incidir en las decisiones que las afectan.

Ahora bien, la participación puede ser fácilmente utilizada por los gobiernos con propósitos meramente legitimadores o de cooptación. Ello sucede cuando no se ofrecen información, recursos y condiciones de seguridad suficientes para garantizar una participación amplia, representativa, robusta y sostenible en el tiempo, cuando no existen oportunidades ni capacidades reales de incidencia en la toma de decisiones, cuando la elección de participantes es sesgada y poco representativa, o cuando se condiciona a la concesión de apoyos políticos. En situaciones como esas, es muy posible que la participación genere frustración y desconfianza en lugar de empoderamiento e influencia en la toma de decisiones.

Por ello, resulta fundamental que se definan de forma clara los objetivos de los espacios de participación y los efectos que pueden tener en el corto, mediano y largo plazo, tanto para las víctimas (directas e indirectas) como para un contexto social y territorial determinado. Como lo resalta el Centro de Colaboración Cívico, “sólo de esta manera se les permitirá a las

⁸¹ Las propuestas hechas en este documento son el resultado de una mesa de trabajo en la que participaron varias personas y organizaciones de la sociedad civil, por lo que no es un documento definitivo. Es importante señalar que éstas propuestas no han sido aún sometidas a la opinión de colectivos de víctimas, por lo cual están sujetas a cambios radicales e incluso a ser desechadas en el evento de que las víctimas no estén de acuerdo con ellas o no las consideren útiles. Se reitera la importancia de establecer esquemas de participación robustos que garanticen la incidencia real de las víctimas durante la formulación, el diseño y la implementación de cualquier política, programa o mecanismo de esclarecimiento de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, así como de cualquier mecanismo de participación de víctimas. Por ello, además del sistema de participación propuesto para el evento de que se adopte una política integral de verdad, justicia, reparación y no repetición en México, este documento expone los mínimos y las distintas opciones de participación que existen para otras políticas, programas o mecanismos que puedan implementarse.

víctimas tomar una decisión libre e informada sobre el nivel de involucramiento que desean dedicar a cada espacio y el tipo de recursos (de tiempo, económicos y humanos) que invertirán y, así evitar la creación de falsas expectativas sobre el resultado de su participación”.⁸²

Este documento tiene el propósito de identificar las condiciones mínimas que deberían cumplir los espacios participativos de víctimas en la discusión y el diseño de medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición en México para lograr su incidencia real en la toma de decisiones, maximizar su potencial transformador y minimizar sus riesgos de legitimación y cooptación.

El documento comienza por resumir los estándares jurídicos existentes en materia del derecho a la participación. Luego, con base en experiencias comparadas, identifica los distintos momentos en los cuales es relevante la participación de las víctimas en materia de verdad, justicia, reparación y no repetición. Finalmente, plantea algunas opciones que serían viables para el caso mexicano, sin descuidar los mínimos con los cuales cualquier espacio participativo debería cumplir.

B. Fuentes y obligaciones internacionales sobre el derecho a la participación

1. Estándares generales en materia de participación

La participación es un derecho humano consagrado en diferentes fuentes de derecho internacional cuya titularidad está en cabeza de todos los ciudadanos e implica el derecho a participar de forma directa o mediante representación en los gobiernos y cargos públicos de su país.⁸³ Esto se materializa en derechos concretos como el sufragio universal o la posibilidad de tener acceso, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos.⁸⁴

Además del mandato general que garantiza el derecho de la sociedad civil a involucrarse en las decisiones públicas, este derecho supone órdenes específicas para los Estados, relativas a la consulta previa de grupos étnicos en las decisiones que los afectan⁸⁵, así como la adopción de todas las medidas que sean necesarias para garantizar la participación de grupos poblacionales cuyo involucramiento en las decisiones públicas ha sido históricamente denegado o menguado como, por ejemplo, mujeres, indígenas o personas en condición de discapacidad.⁸⁶

⁸² Centro de Colaboración Cívico, *El derecho de las víctimas a la participación: Análisis y propuestas ciudadanas para mejorar su ejercicio*, Documento borrador, octubre 18 de 2018, p. 7.

⁸³ Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 21); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25); Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23); Protocolo I, para la Convención de Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (art. 3).

⁸⁴ Así, por ejemplo, el artículo 23(1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

⁸⁵ Convenio 169 de la OIT.

⁸⁶ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer (arts. 7, 8 y 13);

De otra parte, en escenarios judiciales, la participación puede entenderse como un derecho en cabeza de las víctimas a ser oídas, presentar pruebas y recursos en los procesos civiles, penales y administrativos en los cuales se deciden asuntos que involucran directa e indirectamente sus intereses, como por ejemplo la participación en los juicios penales contra los perpetradores de los delitos o en procesos civiles relacionados con la reparación del daño.⁸⁷

2. Estándares de participación en contextos de violaciones masivas a los derechos humanos

En contextos donde existen legados de violaciones masivas y manifiestas a los derechos humanos, este derecho está relacionado con la participación de las víctimas en los procesos destinados a conocer la verdad sobre los crímenes perpetrados y acceder a la justicia, la reparación y la creación de garantías de no repetición.⁸⁸ En efecto, el principio VII de los 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, establece:

“Entre los recursos contra las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario figuran los siguientes derechos de la víctima, conforme a lo previsto en el derecho internacional:

- a) Acceso igual y efectivo a la justicia;
- b) Reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido;
- c) Acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación”.

El nivel de generalidad de estas disposiciones ha sido materializado en escenarios concretos por interpretaciones autorizadas de diversos mecanismos de las Naciones Unidas. Para mencionar un ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de la Naciones Unidas instó a Canadá a implementar –consultando con los pueblos indígenas- las recomendaciones de la Comisión para la Verdad y la Reconciliación respecto de lo sucedido con las escuelas residenciales indias.⁸⁹

De igual modo, el relator especial de las Naciones Unidas para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición ha dirigido varias recomendaciones

Convención sobre los derechos de personas con discapacidades (arts. 3 (c), 4 (3), 9, 29 y 30); Convención sobre los derechos de los niños (arts. 12 y 31).

⁸⁷ Ver, por ejemplo, Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 10) y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14).

⁸⁸ La participación en los juicios surge del derecho a un recurso judicial efectivo y la interpretación sistemática de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ct.IDH) de los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ver también, Principios VII, VIII y XIX de los *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* (ONU, AG Res. 60/147, 2005). La participación y consulta en esquemas de reparación y no repetición ha sido contemplada en los principios 32 y 35 del *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* (ONU E/CN, 2005).

⁸⁹ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CCPR/C/CAN/CO/6).

para impulsar estrategias de consulta y participación con víctimas y organizaciones de la sociedad civil.⁹⁰ Las recomendaciones realizadas por dicha Relatoría de las Naciones Unidas son de especial importancia dado que su mandato inicial ordenó desempeñarse a partir de una perspectiva centrada en las víctimas⁹¹, cuyo resultado ha significado recomendaciones más precisas sobre los requisitos mínimos que se deben reunir para que se entienda que existe una participación significativa de las víctimas.

Los componentes de la participación se resumen en la siguiente tabla:

Componente/Mecanismos	Contenido	Estándar
Esclarecimiento de la verdad	“La participación activa de las personas que deseen dar a conocer sus agravios y denunciar los hechos y las causas subyacentes de las violaciones y los abusos ocurridos. La búsqueda de la verdad solo se contemplará como una medida de justicia si la sociedad civil — las organizaciones de víctimas, en particular— está adecuadamente representada en la composición de las comisiones de la verdad”.	Participación activa de quien desee dar a conocer los agravios y hechos de los que se ha sido víctima. Representación adecuada en la composición de las comisiones de la verdad.
Justicia	“Los enjuiciamientos solo serán medidas de justicia reales si las víctimas y sus familias participan efectivamente en los procesos y reciben la información pertinente necesaria para su participación en los procedimientos judiciales. Los métodos locales o tradicionales de impartir justicia, si cumplen las garantías procesales internacionales, son asimilados por la población local de modo que esta los reconoce como ‘justicia’”.	Participación efectiva en los procesos judiciales. Información suficiente para la participación. Inclusión de métodos locales o tradicionales de impartición de justicia.

⁹⁰ Al respecto se pueden consultar los informes del Relator de las Naciones Unidas para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición en sus misiones a España, Uruguay, Burundi y Túnez (A/HRC/27/56/Add.1; A/HRC/27/56/Add.2; A/HRC/30/42/Add.1; A/HRC/24/42/Add.1).

⁹¹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 18/7, 13 de octubre de 2011 (A/HRC/RES/18/7).

Reparación	“Sólo serán eficaces si las víctimas y la sociedad civil en general han participado en el diseño de los mecanismos, de modo que las medidas sean proporcionales al daño infligido y contribuyan al reconocimiento de la víctima como titular de derechos”.	Participación en el diseño de los mecanismos de reparación.
No repetición	“La reforma institucional y de personal debe estar firmemente anclada en la opinión de la población y particularmente de las víctimas, que deben tener una participación activa en los procesos conexos de forma que se establezcan legislación e instituciones para impedir futuras violaciones y que se seleccione a los funcionarios públicos de modo congruente con los principios del Estado de Derecho”	Las reformas institucionales han de contar con espacios previos para la participación de la población civil, particularmente de las víctimas.

De otra parte, la Relatora especial de las Naciones Unidas sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento profirió un informe relevante sobre el derecho a la participación⁹², que puede complementar los estándares antes mencionados. En efecto, según el informe, además de la participación en comisiones, juicios y reparaciones, es preciso:

- Involucrar a las personas en el establecimiento de las reglas de participación.⁹³
- Crear espacios para la participación.⁹⁴
- Capacitar a las personas para acceder a los procesos participativos.⁹⁵
- Garantizar la participación en condiciones de libertad y seguridad.⁹⁶

⁹² Informe de la Relatora Especial, sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, sobre el derecho a la participación, 31 de julio de 2014 (A/69/213).

⁹³ “Si no se tiene voz en la creación del propio proceso de participación puede suceder que algunas cuestiones se decidan de antemano de forma tácita y queden completamente excluidas del ámbito de participación. La elección de la modalidad de participación determina si las personas estarán dispuestas y en condiciones de participar (...)” Ibidem.

⁹⁴“(...) los Estados no deben justificar la falta de acción descargando toda la responsabilidad en que la gente tome la iniciativa. Los Estados tienen la obligación de invitar a la participación y crear oportunidades a tal fin desde el inicio de las deliberaciones sobre una medida determinada”, Ibidem.

⁹⁵ “Los Estados no solo deben crear o promover espacios de participación, sino que también deben capacitar a las personas para eliminar las barreras en el acceso a los procesos de deliberación (...)”, Ibidem.

⁹⁶ “La libre participación excluye toda forma de coacción o incitación, tanto directa como indirecta. La participación debe estar exenta de manipulaciones o intimidaciones”, Ibidem.

- Asegurar el acceso a la información.⁹⁷
- Ofrecer oportunidades razonables para influir en la toma de decisiones.⁹⁸

C. Los momentos y formas de la participación. Experiencia acumulada y opciones para México

Los mecanismos que pueden implementarse para enfrentar violaciones masivas a los derechos humanos, tanto pasadas como actuales, deben entenderse como el producto de un proceso. En este sentido, aunque la participación es un derecho transversal no se materializa de la misma forma en todos los momentos. La experiencia acumulada en contextos en los que se han implementado mecanismos extraordinarios para enfrentar tales violaciones permite diferenciar tres grandes etapas en las que las estrategias de participación son claramente diferenciables. Así:

1. Promoción

La etapa de promoción abarca el momento previo al diseño y creación de mecanismos comúnmente asociados a la justicia transicional. En esta etapa el objetivo de la participación es garantizar que su diseño esté precedido de espacios deliberativos, con garantías suficientes para la participación de las víctimas, y que las decisiones tomadas procuren amplios grados de legitimidad política. Lo anterior es fundamental para garantizar la continuidad de los mecanismos creados, evitar el regreso de regímenes autoritarios o la explosión de nuevas olas de violencia.

La promoción de mecanismos de justicia transicional bien puede ser el resultado de demandas civiles, particularmente de víctimas, pero también puede emerger de concesiones otorgadas por élites políticas preocupadas principalmente por las presiones internacionales o la necesidad de legitimación⁹⁹. Podríamos entenderlo como dos formas diferentes de promoción, de una parte, desde abajo, a partir de las demandas y exigencias de víctimas y sociedad civil, de la otra, desde arriba, como una concesión de élites políticas preocupadas por atender agendas pragmáticas de legitimación¹⁰⁰.

Dependiendo de cada contexto el escenario de participación puede variar, a continuación se presentan algunas opciones.

⁹⁷ “El acceso a la información debe ser “pleno y en pie de igualdad”, lejos de que se favorezca a unos y se excluya a otros. Para garantizar la igualdad en el acceso, la información debe estar disponible y ser clara y coherente. Debe presentarse en distintos formatos y con un vocabulario adecuado”, *Ibidem*.

⁹⁸ “Una participación significativa implica la garantía de que las opiniones de las personas reciban la debida atención e influyan en las decisiones”, *Ibidem*.

⁹⁹ Saffon, M. & Falla, V., (año) *La participación en las medidas de justicia transicional. Un estudio comparado*. Bogotá: DeJusticia, p. 14.

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 15, 16.

Tabla 1. Opciones de participación y consulta en la etapa de promoción

Opción	Pro	Contra
Consulta con movimientos organizados de víctimas.	Aprovecha el conocimiento acumulado y las demandas reales de víctimas organizadas. Reconoce procesos de largo aliento que preceden los escenarios de transición.	Puede invisibilizar las demandas de víctimas no organizadas. Puede incrementar o crear asimetrías en las demandas de las víctimas.
Promoción de espacios institucionales para la consulta de víctimas sin distinción	Garantiza la igualdad de las víctimas en el momento de escuchar y construir propuestas. Puede animar a víctimas desorganizadas a sumarse a los procesos de diseño de la justicia transicional.	Ignora el conocimiento acumulado y los logros de los movimientos organizados de víctimas. Puede dispersar las propuestas y generar la oposición de los movimientos de víctimas más organizadas.

La anterior tabla refleja una tensión que puede ser resuelta con estrategias paralelas. De un lado, la consulta con movimientos de víctimas organizadas y, del otro, escenarios de construcción de capacidad para la acción colectiva que fomente la participación de aquellas víctimas menos organizadas y, particularmente, aquellas con mayores niveles de vulnerabilidad. Esta segunda opción, en todo caso, tiene más riesgos de generar cooptación.

2. Adopción

Se refiere al periodo posterior a la realización de consultas y sondeos, en el cual se están preparando los diseños definitivos de los mecanismos extraordinarios de procuración de justicia. Implica un nivel de concreción mayor al escenario de promoción dado que ya existen propuestas más tangibles y la participación está llamada a influir en los diseños específicos y en la ratificación de estos.

En esta etapa la tensión política tiene el reto de garantizar que los intereses de las víctimas y de la sociedad civil sean considerados sin que las decisiones de las mayorías impliquen la privación de derechos de las víctimas. Es posible identificar, al menos, tres escenarios posibles: i) la deliberación: implica abrir espacios de discusión con anterioridad a la adopción de medidas, por ejemplo, foros académicos y en medios de comunicación, las audiencias públicas en órganos judiciales o legislativos, entre otros de naturaleza semejante. La deliberación es fundamental en cualquier sociedad democrática y adquiere especial relevancia en momentos de decisión sobre medidas que pueden afectar los rumbos políticos de una nación, la importancia de estos espacios es que exista un genuino intercambio y confrontación de ideas que logre llegar a los territorios afectados por la violencia. Los

escenarios meramente informativos no son deseables pues implican negar la capacidad de agencia de las víctimas y de la sociedad civil; ii) La consulta: además de ser deseable políticamente, implica un requisito de validez en aquellas decisiones que afectan a un grupo determinado de la población que cuenta con mecanismos de protección reforzada. Un ejemplo, es la consulta previa a pueblos indígenas en decisiones que les afecten. Ahora bien, este escenario no se limita a la consulta previa sino que se extiende a toda aquella población en la que la decisión tenga efectos directos y diferenciados, por tanto, en escenarios de justicia transicional, de forma previa a la adopción de medidas es importante que se consulte a aquellas poblaciones en las que los mecanismos pueden tener efectos directos atendiendo a sus particularidades, especialmente los mayores grados de vulnerabilidad; iii) Ratificación: implica que la adopción de los mecanismos de justicia transicional sean sometidos a la decisión de las mayorías, atendiendo no solo los intereses de las víctimas y comunidades directamente afectadas. Su aplicación supone altos grados de legitimidad, pero corre el riesgo de vulnerar los derechos de las víctimas por decisiones de las mayorías que no necesariamente tienen un interés particular en la materia.

Tabla 2. Opciones de participación y consulta en la etapa de adopción.

Opción	Pro	Contra
Deliberación	Fomenta el intercambio de ideas. Incentiva la participación de víctimas que previamente no se encontraban tan organizadas y puede reconocerles un rol político para la influencia en las decisiones.	Si no es acompañado con otras estrategias, sobre todo en los territorios, y si no atiende genuinamente a lo discutido, puede entenderse como un escenario meramente formal y de legitimación política.
Consulta	Es particularmente importante cuando los conflictos y la violencia tienen componentes étnicos o afectan marcadamente a un grupo poblacional diferenciado.	Si las consultas no están justificadas por diferencias que lo ameriten, puede generar fracturas y divisiones en las víctimas.

Ratificación	Otorga amplios grados de legitimidad política.	<p>Tiene el riesgo de supeditar derechos subjetivos a la decisión de las mayorías. La experiencia comparada ofrece advertencias sobre la complejidad y riesgos de este mecanismo (v.gr., plebiscito en Colombia) y la votación no asegura un examen cuidadoso de las propuestas ni que las decisiones estén basadas en un proceso informado.</p> <p>En diversos escenarios se ha manifestado que sería muy inconveniente para el caso mexicano.</p>
--------------	--	---

3. Implementación

La implementación es la etapa más prolongada y los escenarios de participación son diversos. El objetivo de la participación durante esta etapa es procurar un efectivo cumplimiento de lo acordado en las etapas previas, garantizando los derechos de las víctimas. Por la diversidad de mecanismos que se pueden adoptar, una buena forma para abordarlo es diferenciando los componentes de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Veamos:

1. Verdad

- a) Conformación de las comisiones de verdad. Es un espacio directo de participación en el cual las víctimas pueden co-construir el relato oficial sobre los hechos que se pretenden esclarecer. Puede fungir como un reconocimiento para aquellas víctimas que han dedicado enormes esfuerzos al esclarecimiento de hechos violentos y tienen conocimiento directo de los mismos. El riesgo de la participación exclusiva o mayoritaria de las víctimas es que la narrativa oficial no tenga en cuenta las distintas versiones existentes y que pueda considerarse sesgada. Ese riesgo puede minimizarse a través de un proceso de selección que garantice pluralismo en la composición de las comisiones de verdad.
- b) Escenarios participativos para los relatos de víctimas y testigos. Es uno de los mecanismos más comunes, bien a través de declaraciones libres o confrontando los informes y documentos producidos. Debe procurarse no sobre exponer a las víctimas que concurren a estos espacios y deben existir estrategias claras para su protección. No excluye la opción (a) pues pueden existir víctimas con largas trayectorias que integren la Comisión, mientras otras pueden comparecer sólo en aspectos particulares que sean de su interés.
- c) Colaboración de las organizaciones sociales para la construcción de la verdad. Su aporte a las comisiones de la verdad es importante, sobre todo por el conocimiento especializado que pueden tener respecto de ciertos asuntos, sirven además para contrastar las fuentes

oficiales, las versiones de victimarios, víctimas y testigos. Lo importante en este escenario es garantizar procesos transparentes de recepción de informes.

- d) Difusión de la información sobre la labor de las comisiones de verdad. En éste las víctimas pueden involucrarse no solo como sujetos testimoniales sino como agentes pedagógicos en torno a los resultados de los procesos de construcción de verdad. Es deseable que los resultados de esclarecimiento de verdad sean difundidos, entre otras, para alcanzar sinergias con el componente de no repetición.
- e) Espacios alternativos de construcción de verdad. Evitan que la construcción de la verdad sea monopolizada por las instituciones oficiales o por las víctimas y organizaciones con mayor capacidad de movilización e incidencia. Los espacios alternativos requieren garantías suficientes sobre libertad de expresión y protección para sus participantes.

Estas opciones no son exclusivas ni excluyentes. Por el contrario, pueden concurrir dependiendo de los avances en el proceso de justicia transicional y los grados de organización de las víctimas y la sociedad civil.

2. Justicia

- a) Participación en la investigación y proceso penal. En países con tradición civil, incluso en escenarios ordinarios, la participación de las víctimas en el proceso penal se encuentra contemplada en la posibilidad de ser sujetos intervinientes en el proceso, por ejemplo, aportando o controvirtiendo pruebas. Ahora bien, en escenarios de justicia transicional se ha puesto de presente la importancia de que las víctimas puedan hacerse parte de las estrategias de investigación e, incluso, puedan ejercer la acción penal (tanto investigación como acusación) de forma directa o mediante la intervención de organizaciones civiles, como el caso chileno y argentino¹⁰¹. Esta posibilidad tiene la ventaja de empoderar a las víctimas en todo el proceso y puede brindar condiciones de garantía en contextos en los cuales los entes de investigación penal tienen bajos grados de legitimidad y el monopolio de la acción penal no brinda garantías de imparcialidad.
- b) Conformación directa de Cortes o Tribunales. Normalmente los procesos penales se encuentran a cargo de profesionales del derecho, y la posibilidad de hacer parte de las Cortes o Tribunales se encuentra restringida tanto para las víctimas como para la sociedad civil. No obstante, existen experiencias interesantes de justicia restaurativa y/o de justicia comunitaria y/o de justicia propia¹⁰², en las que las víctimas participan directamente bien a través de la mediación o la confrontación con el victimario, desde un enfoque concentrado en el reconocimiento y resarcimiento del daño. También existen experiencias de justicia retributiva con fundamento en tradiciones propias en el cual organismos en los cuales hay representación de víctimas, imponen castigos a los victimarios pero de conformidad con usos y costumbres propias. Lo importante en esta opción es que la justicia restaurativa sea una alternativa voluntaria y que en ninguna

¹⁰¹ “Private prosecution not only empowers victims and their families; it also provides for a check on prosecutorial discretion. In Chile and Argentina, for example, families and vocal human rights organizations brought cases to the authorities during the dictatorships, even though prosecutors were not ready to move on them; however, this action facilitated the prosecutions of the cases later on”. Relator de las Naciones Unidas para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (A/HRC/34/62, p. 8).

¹⁰² El nombre puede variar dependiendo del caso. Los ejemplos de la justicia indígena requieren de una discusión particular para México pues es una opción que requiere ser explorada.

circunstancia la confrontación sea una obligación que se imponga a la víctima, de igual forma, en caso de que medien sanciones alternativas ellas deben respetar estándares que garanticen los derechos humanos del procesado.

- c) Seguimiento y divulgación de la información sobre el desarrollo de los juicios. Otra opción es que tanto las víctimas como la sociedad civil puedan presenciar los juicios como público o espectadores. Esta participación es menos activa, pero puede generar un monitoreo a los juicios y sumarles o restarles legitimidad, dependiendo de cómo se desarrollen. Esta estrategia puede estar acompañada de cobertura por canales oficiales o prensa, en México existe la experiencia de la cobertura mediática de las sesiones plenas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta estrategia, sin embargo, no garantiza la participación plena y requiere de estrategias pedagógicas de difusión pues los aspectos técnicos de los juicios penales no siempre incentivan la participación.

3. Reparación

En tanto las víctimas son las principales destinatarias de los programas de reparación, su participación en este componente es de especial relevancia. La reparación es quizá el componente que más expectativas puede generar por ello es fundamental que desde un inicio se desplieguen estrategias para definir el universo de víctimas que deben ser atendidas, y se aseguren partidas presupuestales suficientes para su reparación. Al respecto no es descabellado pensar en estrategias de construcción de presupuesto participativo pues, a diferencia de lo que se suele pensar, si a las víctimas se les hace partícipes desde un inicio estas pueden ayudar a idear mecanismos para enfrentar restricciones presupuestales a través de estrategias de reparación que genuinamente cubran sus necesidades. Además, la participación en el diseño de alternativas de reparación puede generar alternativas a la monetización del daño y puede fomentar procesos comunitarios de más largo aliento, por ejemplo, por medio de esquemas de economía solidaria.

Asimismo, dado que en muchas circunstancias las víctimas se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, es necesario distinguir aquellos programas que tienen una vocación destinada a resarcir el daño de aquellos que son producto de los derechos de los cuales sería titular cualquier ciudadano¹⁰³.

Dentro de las opciones podemos encontrar las siguientes:

- a) Participación en procesos judiciales de reparación. En procesos judiciales (penales, civiles o de responsabilidad Estatal) las víctimas pueden participar para señalar cómo consideran que deben ser reparadas. Los estándares de indemnización (v.gr., daño emergente y lucro cesante) resultan complejos de extender cuando la población que ha sufrido las violaciones es muy amplia, por lo cual resulta más conveniente que las víctimas puedan participar directamente en la definición de su reparación que los clásicos estándares civiles.
- b) Composición de los órganos encargados de implementar programas administrativos de reparación. La reparación administrativa parte del supuesto según el cual, dada la masividad y extensión de las violaciones, las reparaciones no pueden esperar a la

¹⁰³ Así, por ejemplo, la atención en salud no es en sí misma una reparación sino un derecho pre-existente a diferencia de lo que podría ser la compensación por las lesiones personales sufridas a causa de una violación de derechos humanos.

resolución de todos los juicios penales o de responsabilidad estatal. Por ello, se establecen estándares de reparación para hechos semejantes independientemente de la suerte de los procesos judiciales. Bajo este entendido, la participación directa de las víctimas al interior de los órganos encargados de los programas de reparación, puede ayudar a que las medidas dispuestas representen genuinamente opciones que se consideran reparativas.

- c) Diseño de las medidas de reparación. La participación puede ser a través de ejercicios de deliberación y/ o de consulta para que las medidas de reparación resulten eficaces, en especial en las reparaciones colectivas y simbólicas. Por sí solas las reparaciones administrativas suelen ser insuficientes, por lo que la participación de las víctimas puede ayudar a determinar qué programas sociales pueden complementarlas (v.gr., programas especiales de becas, opciones de empleo, proyectos productivos, etc.).

En México las opciones planteadas deben ser analizadas a la luz de los límites y alcances de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).

4. Garantías de no repetición

Las garantías de no repetición más que una medida particular puede entenderse como una función que se debe perseguir a través de los diferentes componentes de la justicia transicional. Así, por ejemplo, los informes de una Comisión de la Verdad deben ser difundidos pedagógicamente buscando que los hechos violentos no se repitan. En todo caso, hay medidas particulares que se dirigen a este componente de una forma más particular, dentro de estos se encuentran:

- a) Composición de los órganos encargados de implementar las medidas de no repetición. Los órganos o espacios decisorios sobre las reformas institucionales puede vincular directamente a víctimas y sectores legos de la sociedad, en tanto que más allá de las cuestiones técnicas, estas conocen cuáles sectores han sido los más deficientes y pueden ayudar a redefinir sus objetivos y mandatos.
- b) Participación en procesos de reforma institucional y purgas. La participación se puede extender a la posibilidad de que las víctimas y la sociedad civil aporten pruebas o testimonios, confronten las versiones de quienes enfrentan las purgas, participen como público de tales procedimientos o se involucren activamente en la promoción de las reformas necesarias. En las reformas y purgas institucionales el sector de seguridad y defensa es de vital importancia pues debe pasar de una concepción particularmente vinculada a las violaciones a los derechos humanos a una concepción de seguridad centrada en el control ciudadano. En contextos donde las violaciones vienen o tienen un vínculo estrecho con el sector de seguridad y defensa estatal estas medidas son tanto más importantes y la participación de las víctimas es clave dado que son ellas quienes han sufrido sus deficiencias, por lo que es recomendable consultarlas especialmente en las reformas dirigidas a este sector.
- c) Participación en las políticas públicas de memoria y educación. El componente de no repetición implica una transformación de largo plazo en la sociedad con importantes componentes de relevo generacional. En este aspecto las víctimas pueden presentar su visión de lo ocurrido apoyando políticas educativas, diseñando textos escolares, entre otras medidas que buscan que en el largo plazo las violaciones no se repitan. Este tipo de participación genera menos reticencias actuales y tiene réditos a largo plazo, sin

embargo, no debe ser contemplada como la única opción pues existen reformas y purgas que, en ciertos contextos, deben realizarse de forma inmediata para detener violaciones que aún no han cesado.

Tabla 3. Opciones de participación y consulta en la etapa de implementación

Componente	Opción	Pro	Contra
Verdad	Conformación de comisiones de verdad	Participación directa en la construcción del relato oficial	De no ser equilibrada con otros sectores de la sociedad puede reflejar sólo una versión de la historia
	Escenarios participativos para los relatos de víctimas y testigos	Permite aportar al esclarecimiento de la verdad desde las situaciones sobre las que se tiene conocimiento directo	Puede generar sobre-exposición de las víctimas y requiere ser acompañada de estrategias de seguridad
	Colaboración de las organizaciones sociales para la construcción de la verdad.	Dota de conocimiento independiente y especializado los ejercicios de esclarecimiento de la verdad	Si no existen mecanismos que garanticen la transparencia en la recepción de informes puede parcializar los ejercicios de construcción de verdad
	Difusión de la información sobre la labor de las comisiones de verdad.	Puede estar acompañado de las otras opciones y tiene menores reticencias	Si no es acompañado de otra opción puede generar instrumentalización y cooptación de las víctimas

	Espacios alternativos de construcción de verdad.	Garantiza la existencia de relatos no oficiales sobre la violencia	De no contar con garantías de seguridad y libertad de expresión pueden ser censurados o simplemente no tener efectos en la memoria colectiva
Justicia	Participación en la investigación y proceso penal.	Permite un empoderamiento efectivo de las víctimas y estrategias contextualizadas sobre las violaciones a los DDHH	Tiene altos grados de reticencia, particularmente en sectores jurídicos tradicionales
	Conformación directa de Cortes o Tribunales.	Permite idear estrategias de justicia restaurativa o castigos que se adecúen a usos y costumbres	No siempre es fácil equilibrarlo con el conocimiento técnico de los procesos penales liberales
	Seguimiento y divulgación de la información sobre el desarrollo de los juicios	Permite una participación más amplia de la sociedad civil y puede controlar el desarrollo de los juicios	Si no se acompaña de alguna otra estrategia puede ser insuficiente para las víctimas
Reparación	Participación en procesos judiciales de reparación.	Permite articularse con iniciativas de justicia restaurativa	Por la masividad de las violaciones puede tardar demasiado de no ser articulada con medidas administrativas
	Composición de los órganos encargados de implementar programas administrativos de reparación.	Permite que la definición de la reparación administrativa atienda necesidades genuinas de las víctimas	Puede generar fracturas al interior de los movimientos de víctimas

	Diseño de las medidas de reparación.	Permite construir medidas adecuadas a las víctimas y tiene menos niveles de reticencia	Depende de la receptividad de los funcionarios en tanto que no hay una representación directa de las víctimas
No repetición	Composición de los órganos encargados de implementar las medidas de no repetición.	Garantiza que las propuestas de reforma institucional tengan participación directa de víctimas	Genera más reticencias y no siempre es tan fácil equilibrar el conocimiento técnico con la participación lega
	Participación en procesos de reforma institucional y purgas.	Es deseable particularmente en sectores relacionados con las violaciones de derechos humanos, como el de defensa y seguridad	Puede generar reticencias y las consultas no siempre pueden ser tenidas en cuenta
	Participación en las políticas públicas de memoria y educación.	Tiene ventajas en el largo plazo, puede concurrir con otras estrategias y tiene bajos grados de reticencia	No es suficiente en escenarios en los cuales la violencia continúa

D. Los mínimos de la participación de las víctimas en la discusión y el diseño de políticas de justicia, verdad, reparación y no repetición en México

A partir de los estándares, los momentos de la participación y la experiencia comparada, se sugieren unos componentes mínimos que deberían contemplarse para el caso de México. Estos mínimos son el resultado de un análisis de los pros y contras del acápite anterior en el que se exploran diversas posibilidades para una política de justicia, verdad, reparación y no repetición teniendo en cuenta el contexto mexicano.

Los mínimos presentados se concentran en la etapa de discusión y diseño de las reglas de las políticas de justicia, verdad, reparación y no repetición. Lo anterior en tanto que es la etapa por la que atraviesa México y porque la participación inicial es la que permitiría evitar los riesgos de legitimación instrumental, fomentando la creación de agendas propias por parte de las víctimas (tanto organizadas como no organizadas).

En efecto, uno de los problemas del componente participativo en la justicia transicional es que muchas veces no se le otorga un fin claro, lo que puede generar desgaste y defraudación

de las expectativas de las víctimas. Aun cuando la participación e intercambio de ideas es deseable en sí misma en una democracia, la mera escucha de las víctimas puede ser empleada para legitimar decisiones que ignoran sus demandas.

Por tanto, es deseable una participación con incidencia, lo que significa que las medidas adoptadas tengan como requisito incluir y/o dejar constancia de las preferencias de las víctimas. Aun cuando esto no significa convertir en política todo lo demandado, sí implica que todas las demandas deben ser consideradas debidamente, lo cual significa que deben ofrecerse justificaciones razonables para su no adopción. La participación también puede tener (y sería deseable que tuviera) el propósito de transformar las relaciones de poder y la injusticia estructural que hicieron posible las graves violaciones a los derechos humanos y que estas permanecieran impunes.

Finalmente, es importante resaltar que los mecanismos de participación de las víctimas no deben ser confundidos con otros similares como las consultas nacionales. Lo anterior, debido a que en las consultas la participación está encaminada a indagar por el respaldo ciudadano a una idea política que puede ser presentada en forma de disyuntiva, no obstante, este tipo de escenarios no es apto para que las víctimas incidan cabalmente en las decisiones que les afectan, pues no atiende a sus necesidades particulares o a las especificidades del contexto. Asimismo, las consultas corren el riesgo de vulnerar derechos humanos de las víctimas, por la decisión de una mayoría que no necesariamente resulta afectada por las políticas consultadas.

Con fundamento en lo expuesto los mínimos propuestos son:

1. Participación con incidencia: i) La discusión y adopción de cualquier medida o política que afecte los intereses de las víctimas debe estar precedida de espacios de participación para que estas formulen propuestas propias y expresen sus preferencias entre las diferentes opciones existentes; ii) Las propuestas de las víctimas deben ser tomadas en cuenta en la justificación de las decisiones y ser incorporadas a mayor voluntad política o condiciones de posibilidad del gobierno. No obstante se debe proporcionar una justificación con motivación suficiente y razonada en caso de que no se incorporen; iii) Las políticas adoptadas deben contemplar espacios de participación en la implementación, monitoreo, seguimiento y rendición de cuentas.
2. Participación de víctimas organizadas y no organizadas: i) Los espacios de participación deben garantizar la representación proporcional de los colectivos de víctimas existentes; ii) Adicionalmente debe realizarse una convocatoria con amplia difusión a través de medios de comunicación (tanto masivos como locales y comunitarios) para que las víctimas no organizadas tengan una participación y representación adecuada en las mesas; iii) La representación de víctimas no organizadas debe garantizar el pluralismo y la libertad, y por ende evitar requisitos de filiación partidista o de índole semejante que fomenten la cooptación.
3. Participación con enfoque territorial: i) Deben disponerse espacios locales de participación que atiendan a las problemáticas contextuales; ii) Las decisiones locales deben tener espacios de articulación con los espacios estatales y federales.
4. Participación en condiciones de seguridad: i) La participación no puede poner a las víctimas en un riesgo mayor al que se encontraban antes de participar; ii) Los espacios participativos deben ser precedidos de la elaboración de un mapa de riesgos; iii)

Deben disponerse sistemas de alerta temprana para atender amenazas de forma oportuna. iv) Debe crearse un mecanismo nuevo de protección para las personas que participen en las mesas.

5. Participación sostenible: i) Los espacios de participación deben disponer las condiciones de transporte, hospedaje y alimentación para que las víctimas no menoscaben sus recursos para poder asistir; ii) Deben existir ejercicios de planeación presupuestal para que la participación sea sostenible en el tiempo, deseablemente a través de presupuestos participativos (que contemple las etapas de diseño, implementación y seguimiento). iii) Deben ser consideradas las cargas en la vida cotidiana de las víctimas y plantearse mecanismos para solucionarlas.
6. Participación transformadora: i) Se espera que la participación de las víctimas sirva para la construcción y fortalecimiento de agendas propias dentro del proceso, no solo para la selección de políticas preestablecidas. ii) La participación debe buscar la transformación de la injusticia estructural, no solo la discusión de una política específica.
7. Participación de grupos étnicos y con enfoque diferencial: además de los anteriores estándares, existen estándares específicos de participación que deben cumplirse cuando se trata de grupos étnicos y de sectores particularmente vulnerables, tendientes a garantizar no solo su representación adecuada y su incidencia efectiva, sino también a respetar la autodeterminación de los pueblos. Con esos fines en mente, deberán establecerse reglas específicas de participación de grupos étnicos desarrolladas por ellos mismos, así como reglas de representación especial de mujeres, personas discapacitadas y de tercera edad, entre otras.

Estas pueden ser las reglas mínimas de participación en diversos procesos en los cuales es necesario que las víctimas sean involucradas; no obstante sería deseable que las víctimas puedan nutrir estas reglas y, de ser necesario, modificarlas para garantizar la legitimidad y adecuación cultural de las reglas de participación.

E. Opciones y estrategias para crear un sistema de participación en el diseño e implementación del modelo de verdad, justicia, reparación y no repetición en México

1. Opción de un sistema de participación a nivel nacional, estatal y local, concentrado en el diseño y construcción de propuestas que se desarrolle a lo largo del año 2019

Un sistema de esta naturaleza busca institucionalizar e integrar espacios de discusión y toma de decisiones de los distintos niveles: local o territorial, regional o estatal y nacional .

El nivel local o territorial sería la base de todo el sistema; la idea sería crear mesas locales de víctimas en municipios escogidos con base en criterios de priorización públicos, en las que hubiera representación de todos los colectivos existentes, y además de las víctimas aún no organizadas o menos organizadas. La representación de los colectivos de víctimas se realizaría respetando y atendiendo a sus procesos internos de selección. Las víctimas no organizadas se seleccionarían por sorteo o rotación, procurando una representación proporcional al tipo de victimización.

El nivel regional o estatal sería un espacio de que buscaría articular y consensuar las decisiones provenientes de las mesas locales, en el que encontrarían asiento por lo menos un representante de cada mesa local. Cada mesa regional haría una propuesta única e integradora, que tuviera en cuenta las propuestas locales hechas sobre los distintos mecanismos y sus condiciones de aplicación.

En el nivel nacional funcionaría una mesa en la que tendrían asiento los miembros del equipo coordinador, por lo menos un representante de cada mesa regional, y algunos representantes locales que rotarían en función del tipo de tema a decidir. La mesa nacional tendría como propósito producir una política integral de justicia transicional que tuviera en cuenta las propuestas regionales o que hiciera explícitas las razones por las cuales no pueden ser tenidas en cuenta algunas de ellas (como por ejemplo en caso de incompatibilidad entre unas y otras).

En tanto que la naturaleza de este sistema de participación es diseñar y crear propuestas desde las organizaciones de víctimas en una etapa inicial, debería ser puesto en marcha con prontitud para que los procesos de deliberación y discusión tengan un tiempo adecuado. Podría ser puesto en marcha y coordinado por el equipo encargado de justicia transicional en la subsecretaría de derechos humanos, con acompañamiento de organizaciones internacionales como la ONU, que se encargaría de crear y garantizar el funcionamiento de los espacios locales y regionales y de sistematizar las propuestas regionales.

El gobierno elegiría los municipios en los que se crearían las mesas locales con base en criterios de selección públicos. Por ejemplo, índices de victimización; presencia de actores armados; existencia de propuestas previas, entre otros.

Los criterios para seleccionar los municipios en donde funcionarían las mesas locales podrían variar en función del mecanismo concreto a discutir, por ejemplo, para la Comisión de la Verdad, pueden tomarse en cuenta criterios como los siguientes:

- Magnitud de violaciones a derechos humanos
- Tipos de violación más frecuentes
- Victimización de grupos vulnerables
- Control estatal del territorio y condiciones de seguridad

Para el Mecanismo internacional contra la impunidad, se podría atender a los anteriores criterios y además a:

- Rango de los perpetradores y vínculos de corrupción
- Existencia de procesos penales en curso
- Dilación judicial, entre otros

Para los programas de reparaciones y de protección, servirían criterios como la existencia de grupos que podrían impulsar procesos de reparación colectiva, la existencia de propuestas de reparación y procesos ante la CEAV que se podrían acelerar, entre otros.

Asimismo, podría pensarse en un esquema que permita la creación y funcionamiento paralelo de mesas con diferentes fines. Por ejemplo, que haya mesas de participación en el diseño de la comisión de verdad y del mecanismo especial de justicia en lugares con altas tasas históricas de violencia, pero en donde el Estado pueda asegurar control efectivo y seguridad

para las participantes; y que en otros lugares de violencia álgida actual, haya mesas sobre reparaciones colectivas y simbólicas, y/o sobre el programa de protección de víctimas.

En las mesas regionales o estatales se integrarían las decisiones provenientes de las mesas locales y se crearía una propuesta única para someter a discusión en la mesa nacionales.

En la mesa nacional se evaluarían todas las propuestas regionales y se haría una que las tuviera en cuenta.

2. Opción de un sistema de participación a nivel nacional, estatal y local, concentrado en la discusión de propuestas existentes e incorporación de modificaciones a lo largo del año 2019

El esquema tendría la misma composición que la opción inicial, a través de mesas locales, regionales y una mesa nacional. La diferencia principal de esta opción estriba en que la discusión surgiría a partir de una propuesta de verdad, justicia, reparación y no repetición construida por sociedad civil, expertos y gobierno.

En esta opción, la discusión debería estar explícitamente orientada a que las participantes puedan:

- Escoger entre alternativas distintas la que les parece más conveniente
- Proponer modificaciones a las propuestas
- Identificar las condiciones del contexto local que deberían ser tenidas en cuenta para aplicar las propuestas

Además, podría pensarse en crear nuevas mesas locales luego de la discusión sobre el diseño de la política con el fin de que intervengan en la etapa de implementación. Estas mesas podrían o bien añadirse al sistema, o bien remplazar a aquellas que participaron en la toma de decisiones sobre el diseño, con el fin de lograr la participación de otras voces.

Para ello, deberían llevarse a cabo ejercicios de información y pedagogía previos, de modo que los integrantes de las mesas entiendan las propuestas, sus objetivos y posibles implicaciones. Esta opción requiere de una labor más activa por parte del gobierno, en tanto su activación depende de la existencia de propuestas concretas respecto de las cuales se pueda discutir.

Los resultados posibles para el primer año de gobierno, tanto para la primera como para la segunda opción, serían:

- Poner en marcha las mesas locales de participación y lograr que presenten una propuesta o que se pronuncien sobre las principales propuestas de mecanismos de justicia transicional durante los primeros seis meses del gobierno.
- Poner en marcha las mesas regionales de participación y lograr que articulen propuestas locales y emitan una propuesta conjunta durante los siguientes tres meses.
- Producir una propuesta nacional con base en los insumos de las mesas locales y nacionales al final del primer año.
- Establecer las condiciones para que las mesas puedan seguir operando en la siguiente fase de implementación.

Los resultados globales esperados en los 5 primeros años serían:

- Las mesas locales, regionales y nacional deberían haber incidido en la implementación de todos los mecanismos de justicia transicional adoptados de una o varias de las siguientes formas:
 - Con representación directa en los órganos encargados de la implementación
 - Como interlocutoras oficialmente reconocidas por cada órgano, haciendo aportes (de pruebas, recomendaciones, etc.)
 - Como espacios continuos de monitoreo de las actividades de cada órgano
- Adicionalmente, las mesas locales deberían servir como plataforma de acción colectiva de las víctimas, que les permitiera adoptar estrategias comunes para usar los diferentes mecanismos de justicia transicional con el fin de que estos maximicen sus intereses y se implementen con base en sus demandas

Los impactos de largo aliento en instituciones ordinarias podrían incluir:

- El sistema participativo propuesto empoderaría a las víctimas, que en muchos territorios forman parte de los sectores más vulnerables y marginalizados. Esto generaría capacidades de acción colectiva cruciales para la apropiación de los mecanismos de justicia transicional y, en el largo plazo, de las instituciones ordinarias de justicia

3. Opción de adelantar un proyecto piloto de participación para discutir la posibilidad de implementar esquemas de verdad, justicia, reparación y no repetición en México

Ante las eventuales dificultades de implementar un sistema fundamentado en un esquema piramidal (mesas locales, regionales y una mesa nacional de participación), una tercera opción es adelantar un proyecto piloto de participación con la concurrencia de organizaciones sociales y academia, en las regiones del país con procesos organizativos avanzados y en condiciones de seguridad viables.

Esta opción puede preferirse si no existen condiciones para la adopción de un paquete completo de verdad, justicia, reparación y no repetición como el que se ha planteado a lo largo del documento; o también, en caso de que la creación de todas las mesas a la vez resulte irrealizable en algunos lugares por condiciones de seguridad, cuestiones logísticas o porque se considere que el esquema piramidal de participación no responde a las formas organizativas de las víctimas.

El piloto se basaría en mapas territoriales de organizaciones que permitan identificar la diversidad de organizaciones existentes sin que necesariamente exista un esquema formalizado de participación. Esta opción permitiría que los ejercicios participativos posteriores tengan la experiencia de conocer las organizaciones existentes y los intereses que representan.

El objetivo de los pilotos sería la construcción de propuestas concretas de verdad, justicia, reparación y no repetición desde lo local y la discusión de opciones en la implementación de las propuestas. Por ejemplo, la discusión para crear un registro de víctimas único y ágil, y el avance de procesos concretos. El proyecto elegiría zonas con viabilidad y fortaleza política,

así como la presencia de organizaciones que acompañan procesos en curso, como Guerrero, Veracruz o Nuevo León. Esta estrategia podría ahondar en la discusión de las herramientas existentes como búsqueda y capacidades de investigación forense.

El proyecto piloto podría presentarse como una opción de priorizar las regiones con mayores necesidades de atención humanitaria en vez de un modelo integral de reparación, el cual sería construido en un proceso de más largo plazo. La idea del proyecto piloto es observar las condiciones para la participación y extraer lecciones aprendidas para crear una propuesta que sea extensiva para todo el territorio nacional.

En este orden de ideas, durante el primer semestre de 2019 se tendrían que elegir las regiones donde se realizaría el proyecto piloto, el cual debería ser documentado y sistematizado con el objeto de realizar una propuesta más amplia en el segundo semestre de 2019.

El riesgo de un proyecto piloto es que la intervención estatal se limite a un número muy reducido de casos y vulnere el derecho a la igualdad de las víctimas, por lo cual, en caso de adoptarse debe existir un compromiso previo de extender los aprendizajes hacia una política nacional. En razón de lo anterior, se debe asegurar que los pilotos tengan impactos positivos en otros lugares mediante la difusión de las labores realizadas y la adopción de metodologías que puedan ser replicables en otros lugares.

F. Retos para la participación

1. Seguridad

En algunos contextos, la participación y reparación de las víctimas se ha dejado para momentos posteriores a la terminación del conflicto o cese de la violencia generalizada. No obstante, en escenarios de violencia prolongada y sin una finalización clara se ha optado por adelantar ejercicios participativos y de reparación de forma paralela al conflicto o estado de violencia masiva. Esta última opción se justifica por el cumplimiento de los derechos de las víctimas y la posibilidad de que sean atendidos en un periodo razonable en relación con las expectativas de vida.

Dado que las condiciones de seguridad varían en los territorios, es ilusorio trazar una estrategia general que se extienda por toda la geografía nacional. Se requieren diagnósticos particulares, involucrar a la comunidad en la discusión de estrategias y generar sistemas de alerta temprana que permitan la mitigación oportuna de riesgos en vez de una reacción posterior a los hechos de violencia.

La pertinencia de estas medidas, en todo caso, debe discutirse con las organizaciones y víctimas interesadas en vincularse con procesos participativos y ajustarse a las necesidades territoriales pues, entre otras cosas, como puede observarse en la normatividad existente como la Ley General de Víctimas o la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, está concebida desde una lógica urbana más clara para funcionarios judiciales que para líderes y lideresas de carácter rural.

Una propuesta para garantizar la seguridad en las mesas de participación es que las y los participantes sean protegidas a través de un nuevo mecanismo, evitando usar los ya existentes en la legislación (como el Mecanismo Especial de Protección de Personas Defensoras o el de Protección a Testigos). En el marco del diseño de la política de justicia transicional se ha

propuesto la creación de un Sistema de Protección a Víctimas, Testigos e Intervinientes en los procesos de Justicia Transicional. Se propone que este sistema sea el que dicte las medidas de seguridad necesarias para la participación en el proceso.

La protección deber ser otorgada previo un análisis de contexto de riesgo regional que debe alimentar el mapa de riesgos y victimización del que se habló previamente. Otro punto que debe ser tomado en cuenta es la protección integral, es decir que esta incluya aspectos físicos, psicológicos y de atención a las necesidades diferenciadas de las víctimas.

Aun cuando el Sistema de Protección es una opción que pretende garantizar derechos corre el riesgo de generar nuevas victimizaciones, principalmente, por la permanencia de agentes armados (al margen de la ley y al interior del Estado) que pueden hostigar a quienes deciden denunciar y demandar sus derechos. De igual modo, la permanencia de condiciones estructurales que permitieron las violaciones como, por ejemplo, la marginalización, ausencia de servicios básicos o disputas por recursos naturales, genera que los riesgos de nuevas victimizaciones sean más elevados. En este sentido, es necesario, además de la creación de un mecanismo de protección, atender paralelamente a los problemas estructurales mencionados.

2. Despliegue territorial

Para que la participación de víctimas sea lo más representativa posible es necesario que, además de contemplar a las víctimas organizadas y no organizadas, se establezca un componente territorial que permita atender a las demandas de las víctimas con fundamento en las particularidades locales. El despliegue territorial debe estar basado en un mapeo de riesgos y victimización previo a la realización de las mesas en los distintos estados para que las personas que atiendan no sean puestas en peligro tanto por agentes del Estado como por organizaciones criminales.

Aunado a lo anterior, la planeación de las mesas debe atender a la diversidad de los territorios y las complicaciones que puedan existir para acceder a los lugares de las mesas. En ese sentido, si los estados tienen una gran extensión territorial o las carreteras son difíciles de transitar, se debe considerar la necesidad de realizar las mesas en lugares accesibles desde diversos puntos del territorio. Los criterios para la creación de más de una mesa deberían ser que el viaje no resulte una carga desproporcionada para las personas que participen en ellas, como que el viaje no sea muy largo.

Existen algunos ejemplos comparados de participación territorial de víctimas, en especial en los programas y mecanismos encargados de gestionar, administrar y/u otorgar las reparaciones. Tales como Sudáfrica, Perú¹⁰⁴ y Colombia. Este último país, aun cuando por razones históricas y políticas dista considerablemente del caso mexicano, tiene dos elementos semejantes que podrían arrojar luces sobre los mecanismos participativos.

¹⁰⁴ “En el caso de Sudáfrica, el Comité de Reparaciones y Rehabilitación, adscrito a la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), contó con la participación de personas “representativas de la comunidad sudafricana”, que fueron seleccionadas por la CVR.

En Perú, por su parte, se crearon dos órganos encargados de las medidas de reparación, derivados de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. El primero es la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN), encargada del seguimiento a las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional. La CMAN es un órgano colegiado integrado por sectores del Poder Ejecutivo, así como por representantes de la sociedad civil” Saffon, M. & Falla, *Op., Cit.*

Primero, la posibilidad de implementar mecanismos de reparación en escenarios en los que aún existe un conflicto o los grados de violencia son muy elevados. Segundo, la heterogeneidad de los territorios y poblaciones en los que se han cometido las violaciones a los derechos humanos. La anterior implica que cualquier estrategia debe garantizar las condiciones de seguridad de quienes participan y ha de considerar la participación a partir de un enfoque territorial.

En Colombia podrían contemplarse diferentes espacios para la participación de las víctimas¹⁰⁵; no obstante, la misma no fue considerada como un componente central hasta la expedición de la Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Además de ser considerada como un derecho, la reglamentación de la ley establece los siguientes nueve espacios de participación:

- Las Mesas municipales o distritales de participación de víctimas¹⁰⁶
- Las Mesas departamentales de participación de víctimas
- La Mesa nacional de participación de víctimas
- El Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
- Los Comités Territoriales de Justicia Transicional
- La Comisión de Seguimiento y Monitoreo
- El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas
- El Consejo Directivo del Centro de Memoria Histórica
- Los Subcomités Técnicos

Más allá de la participación en consejos y comités ejecutivos, lo novedoso del caso colombiano fue la creación de mesas de víctimas, las cuales configuraron un espacio importante de participación. Estas estuvieron precedidas por la creación de un Protocolo de Participación que fue expedido luego de un proceso con organizaciones y víctimas, es decir que se involucró a los interesados en el proceso mismo en el que se establecieron las reglas de participación.

Las mesas obedecieron a la división geográfica del territorio colombiano, en total se constituyeron 865 mesas municipales, 32 departamentales, la Mesa Distrital de Bogotá y la Mesa Nacional de Víctimas. Ahora bien, el funcionamiento práctico de estas no fue del todo exitoso; en algunos informes de seguimiento se señaló que la participación llegó hasta la elección y conformación de las Mesas, pero no existió financiación de los planes de trabajo,

¹⁰⁵ La participación podría analizarse desde las Mesas de Fortalecimiento de Organizaciones de Poblaciones Desplazadas creadas por el Decreto 250 de 2005 (que creó el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia) hasta el Acuerdo de Paz firmado entre gobierno nacional y la guerrilla de las FARC.

¹⁰⁶ Respecto de las mesas de participación el artículo 262 del Dec. 4800/2011 establece que es deber de la UARIV, junto con las Alcaldías, Distritos y Gobernaciones garantizar los recursos técnicos, logísticos y presupuestales para la creación y el sostenimiento de las Mesas de Participación. Este es uno de los puntos respecto de los cuales existen más inconformidades de las víctimas (según los registros de los informes de la Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas).

ni inclusión de las propuestas de las víctimas dentro de los planes de desarrollo de los entes territoriales. Además de ello, las mesas suponían un esquema burocrático cuyo funcionamiento dependía en un alto grado de la voluntad política de los mandatarios locales y fue constante la percepción de las víctimas de que las políticas diseñadas no solucionaban de forma estable y duradera su situación socioeconómica.

El funcionamiento y la conformación de las mesas de víctimas requiere de un estudio detallado que escapa al propósito de este documento; de momento, es importante señalar que la experiencia con las mesas de víctimas demostró que los efectos prácticos de gran parte de las políticas de reparación tenían una dimensión principalmente local, por lo cual lo más importante era concentrarse en las repercusiones territoriales de la reparación.

En efecto (aun cuando su aplicación requiere de un estudio mucho más detallado diferenciado por municipios, etc.) esta experiencia demostró que si se quieren modificar condiciones estructurales que permitieron la violación manifiesta de derechos humanos, se requiere de un enfoque que atienda a las particularidades territoriales. La importancia de concebir la participación efectiva desde una perspectiva territorial no fue ajena a los diálogos de paz que se realizaban paralelamente en la Habana, Cuba, donde se convirtió en uno de los componentes centrales de la concepción de lo que se denominó Paz Territorial.¹⁰⁷ Pese a que por la actual coyuntura colombiana es muy difícil pronosticar qué futuro tendrán los acuerdos de paz en los territorios, el punto sobre el que se quiere llamar la atención es sobre la importancia de concebir la participación, desde su inicio, a partir de un enfoque territorial.

¹⁰⁷ Particularmente, uno de los componentes en los que más insistieron las organizaciones de víctimas fue en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), consagrados en el punto uno del Acuerdo de Paz.