

Desapariciones y regímenes de violencia

LECCIONES DESDE MÉXICO

KARINA ANSOLABEHERE

SANDRA SERRANO

ALVARO MARTOS

Coordinadores



DESAPARICIONES Y REGÍMENES DE VIOLENCIA

Lecciones desde México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 1010

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró

Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato

Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho

Jefa del Departamento de Publicaciones

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho

Coordinación editorial

Rosa María González Olivares

Miguel López Ruiz

Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez

Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez

Diseño y elaboración de portada

DESAPARICIONES Y REGÍMENES DE VIOLENCIA

Lecciones desde México

KARINA ANSOLABEHERE

SANDRA SERRANO

ALVARO MARTOS

Coordinadores



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
MÉXICO, 2024

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Ansolabehere Sesti, Karina, editor. | Serrano, Sandra, editor. | Martos, Alvaro, editor.

Título: Desapariciones y regímenes de violencia : lecciones desde México / Karina Ansolabehere, Sandra Serrano, Alvaro Martos, coordinadores.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024. | Serie: Serie Doctrina jurídica ; núm. 1010.

Identificadores: LIBRUNAM 2226922 (impreso) | LIBRUNAM 2226948 (libro electrónico) | ISBN 9786073085250 (impreso) | ISBN 9786073085458 (libro electrónico).

Temas: Desaparición de personas -- México. | Personas desaparecidas -- México. | Violencia -- México. | Desaparición de personas -- Condición jurídica, leyes, etc. -- México. | Familias de personas desaparecidas -- México. | Administración de justicia -- México.

Clasificación: LCC HV6322.3.M6.D47 2024 (impreso) | LCC HV6322.3.M6 (libro electrónico) | DDC 364.1540972—dc23

La presente obra ha sido sometida a un proceso de dictaminación basado en el sistema de revisión por pares doble ciego, llevado a cabo por personas académicas independientes a la institución de afiliación de la persona autora, conforme a las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM y los Criterios Específicos de Evaluación del Conahcyt.

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 29 de febrero de 2024

DR © 2024. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Mario de la Cueva s/n

Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

ISBN (libro impreso): 978-607-30-8525-0

ISBN (libro electrónico): 978-607-30-8545-8

Impreso y hecho en México

CONTENIDO

Introducción	IX
CAPÍTULO PRIMERO	
Camino del reconocimiento público: un marco para pensar las respuestas a las desapariciones.	1
Karina ANSOLABEHRE	
CAPÍTULO SEGUNDO	
Régimen de violencia y patrones regionales de desaparición. Geografías de las desapariciones en el noreste de México	29
Alvaro MARTOS	
CAPÍTULO TERCERO	
Víctimas, organizaciones y coaliciones promotoras en la institucionalidad pública	67
Jeraldine del CID	
CAPÍTULO CUARTO	
Sistema de justicia, resistencia y régimen de impunidad.	99
Jeraldine del CID	
Mayra ORTIZ OCAÑA	
CAPÍTULO QUINTO	
Hacia la responsabilidad de los perpetradores: las sentencias por desaparición de personas.	137
Sandra SERRANO	

CAPÍTULO SEXTO

Las instituciones de búsqueda: resistencia frente a la impunidad . . 163

Volga de PINA RAVEST

CAPÍTULO SÉPTIMO

Régimen de violencia, impunidad y dinámica de las desapariciones . 187

Georgina FLORES-IVICH

Karina ANSOLABEHHERE

INTRODUCCIÓN

En México, entre 1964 y 2023 desaparecieron más de 200,000 personas, y más de 100,000 permanecen desaparecidas. El 80% de estas desapariciones ocurrieron después de 2007, año del inicio de la denominada “Guerra contra el narcotráfico”, iniciada por el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012). Durante este periodo el país es considerado una democracia electoral, de acuerdo con el índice de V democracy (Papada *et al.*, 2023). En este periodo también más de 300,000 personas han sido asesinadas. Esta situación desafió la explicación de la estrategia de la desaparición como propia de los regímenes autoritarios y de situaciones de conflicto armado. Desapariciones generalizadas coexisten con un régimen democrático, y son cometidas tanto por agentes estatales como por particulares (organizados o no).

En este contexto, se ha desarrollado una amplia investigación sobre el tema tanto en ámbitos académicos como por parte de organizaciones de la sociedad civil. Muchas de estas investigaciones han dado cuenta de los procesos de organización de las familias, así como de las condiciones que hacen posibles las desapariciones en esta escala (Mandolessi y Olalde Rico, 2022). En diálogo con esta literatura, y en un entorno en que las desapariciones son generalizadas y normalizadas, buscamos responder al interrogante acerca de qué características y alcances tienen las acciones de resistencia que se articulan frente a ella. Este es el interrogante que se busca responder en este libro.

La lógica de la democracia electoral, las elecciones, las instituciones electorales y los partidos políticos, conviven con la lógica de la violencia y de las violaciones de derechos humanos (Anaya y Frey, 2019). Si bien este hallazgo no es nuevo en el estudio de la represión estatal, el caso de México llama la atención, por la diversidad de perpetradores de las desapariciones, por su nivel de generalización, su continuidad y aumento a lo largo de los últimos quince años y también por la articulación de diferentes respuestas estatales resultantes de diversas combinaciones de factores, siendo las demandas de las familias de las víctimas de desaparición una de las más visibles e importantes.

Cuando tratamos de describir las desapariciones en México, son varias las imágenes que aparecen: la cantidad de personas que nos faltan, la exten-

sión territorial de la práctica, el ejercicio de la violencia por parte de agentes estatales en el marco de la militarización de la seguridad pública, el control y la disputa territorial entre de grupos del crimen organizado entre sí y con el Estado, la gobernanza criminal, los colectivos de familiares buscando a sus seres queridos en fosas y pidiendo justicia, la creación y desarrollo de nuevas instituciones y la impunidad casi absoluta. El ensamble de imágenes es denso, tiene varias capas, texturas diversas, paisajes que se superponen y protagonistas diferentes.

En este libro buscamos diseccionar críticamente este ensamble, y construir un marco conceptual que aporte al análisis de este fenómeno en contextos postransicionales. Los capítulos que lo componen son el resultado de más de un lustro de investigación en el marco del Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México (ODIM) y del proyecto Conacyt PN6120/2017, *Observatorio sobre procuración e impartición de justicia. El deber de buscar e investigar*.

A lo largo de este camino nos encontramos con que los marcos conceptuales existentes no daban cuenta de la totalidad de las dinámicas que estábamos visualizando. Observamos que hay lógicas intrínsecas a las desapariciones que se repiten en diferentes contextos y que se relacionan entre sí (Payne y Ansolabehere, 2021). Pero también observamos que hay acciones de resistencia a esta práctica, procesos que remiten a diferentes mecanismos, desde las luchas por la verdad y la justicia frente a la violencia, a la organización de las familias, incluyendo procesos de incidencia política y social, creación de nuevas instituciones y reforma de otras, modulados bajo un continuo de conflicto y cooperación. Aquí proponemos un marco analítico para pensar la relación entre las lógicas de las desapariciones y los procesos de resistencia y de rechazo en contextos locales, cuya potencialidad se visibiliza en cada capítulo.

Creemos que este esfuerzo es relevante, porque México no es el único país en América Latina, ni en el mundo, que está pasando esta situación. Por la magnitud y generalización del problema, las características políticas y sociales del país, las particularidades de su régimen político y la manera en que se enmarca la violencia es que consideramos que el estudio de este caso y el desarrollo de categorías analíticas consistentes contribuirá a la reflexión sobre fenómenos similares en otros lugares del mundo.

Comprender, explicar y buscar justicia y verdad frente a las desapariciones en México hoy es un proceso vinculado a la reflexión y explicación del incremento de la violencia en sus diferentes tipos y de la configuración del poder político, de las relaciones entre la violencia criminal y otros tipos de violencia y cómo estos tipos de violencia y el ejercicio del poder político se

intersectan. En pocas palabras, proponemos un marco conceptual que inserta a las desapariciones en los regímenes de violencia y de gobernanza locales.

Si tenemos en cuenta que según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2021) la actividad criminal es responsable de más muertes en el mundo que el conflicto armado y el terrorismo en conjunto, profundizar en las implicaciones de las configuraciones de la violencia criminal en las desapariciones en el caso de México es un aporte para precisar los lentes analíticos en otros casos también.

El reconocimiento de que las desapariciones en México tienen perpetradores múltiples y son expresión de diferentes tipos de violencias estatales y no estatales implica no sólo problematizar a la violencia estatal, como el canon en el estudio de las violaciones de derechos humanos usualmente hace (Davenport y Armstrong, 2004), sino las del entramado de relaciones violentas en las que se insertan, y la manera en que se distribuyen el poder y los recursos en estas relaciones.

Esta es la primera de nuestras contribuciones conceptuales frente a las desapariciones. Éstas son una de las manifestaciones de esa violencia compleja y de sus particularidades. Pero también, el fenómeno de la desaparición es el detonante de procesos de construcción, deconstrucción y reconstrucción de ciertos espacios del Estado a nivel federal, estatal y municipal. Estos procesos se expresan en múltiples arenas (parlamentaria, gubernamental, mediática, pública, del sistema de justicia) para ponerles freno: buscar a quiénes no están, lograr reparar el daño, hacer justicia y buscar la verdad.

Una de las bases de la propuesta de este libro tiene que ver con entender cómo las violaciones de derechos humanos suponen diferentes intenciones y mensajes (no es lo mismo torturar que desaparecer), no se producen en un vacío político, social, institucional y territorial, y no se distribuyen homogéneamente entre la población y el territorio. En determinados contextos de violencia, militantes políticos de izquierda fueron el blanco, y en otros contextos, como el actual, son personas jóvenes, en su mayoría pobres, que no pertenecen a las elites políticas, económicas o sociales. Este anclaje de las violaciones de derechos humanos no es inocuo en las maneras en que se articulan las respuestas socioestatales ante la situación.

El análisis que realizamos integra el enfoque de derechos humanos, el de la sociología política (procesos de movilización y organización), el de la política legal y jurídica y el análisis institucional. Concibe a las desapariciones como procesos que se desarrollan en el tiempo, y que tienen dos tipos de manifestaciones: son eventos específicos (una persona o grupo de personas desaparece), pero también una configuración de narrativas, acciones y elecciones de una diversidad de actores con recursos de poder diferentes y

asimétricos. Las desapariciones son los actos de desaparecer, pero son mucho más que eso. Suponen acciones insertas en redes de sentidos en disputa, que atraviesan identidades, dan lugar a nuevos actores políticos y sociales que en interacción con aquellas agencias preexistentes movilizan cambios en las normas y en las configuraciones institucionales. Pero, sobre todo, suponen un contexto que las hace posible frente y junto con otras formas de violencia. Un régimen de violencia que al mismo tiempo que las admite y las produce, como una señal que transmite un mensaje, también opera como una arena en que emergen procesos sociopolíticos de reclamo y resistencia.

La columna vertebral de nuestro marco analítico es la contraposición entre las lógicas de la desaparición y las acciones de resistencia y rechazo de las desapariciones y la consideración de las desapariciones como procesos. Las lógicas de la desaparición tienen lugar en diferentes niveles y a través de distintos motivos: políticos, económicos, sociales, psicosociales, entre otros. En la contraposición entre las lógicas de la desaparición y las acciones de resistencia se observan situaciones y mecanismos estructurales, como las reglas sobre el uso y ejercicio de la violencia, o el beneficio económico, y otras que tienen que ver con formas de acción colectiva y desestigmatización de las víctimas. Nuestra segunda contribución analítica tiene que ver con que las desapariciones se insertan en regímenes de violencia. Partimos de la existencia de violencia; no la consideramos una desviación del orden, y bajo este supuesto entendemos que la violencia tiene sus propias reglas de funcionamiento, que configuran un orden. Ese régimen, encontramos, es distinto en diferentes entornos. En algunos, el centro son los actores estatales, las fuerzas armadas federales o de seguridad municipales; en otros, agentes privados, como grupos del crimen organizado, o incluso particulares insertos en otro tipo de relaciones. El régimen de violencia observado en el noreste de México, en donde centramos nuestra investigación, por ejemplo, no coincide perfectamente con el modelo del terrorismo de Estado, aunque hay desapariciones forzadas cometidas por agentes estatales de los tres niveles del Estado. La violencia es multidireccional y tiene lógicas que no necesariamente coinciden en los diferentes niveles de la división política del territorio: municipal, estatal o federal.

Dentro de los regímenes de violencia específicos, el derecho estatal, las instituciones jurídicas y las políticas evidencian sus paradojas materiales y simbólicas. Evidencian al mismo tiempo la tensión constitutiva entre civilización y barbarie que ha caracterizado a la región (Lemaitre, 2019). Por una parte, muestran su peor cara, la de la crueldad, la corrupción, la de la indiferencia o incapacidad frente a la tragedia, la falta de empatía y respuestas efectivas ante la magnitud del problema. También muestran los sesgos

e intencionalidades en el uso de la violencia, porque las víctimas en la mayoría de los casos pertenecen a sectores desventajados. Como ya sabemos que sucede en los derroteros del derecho, cuando mayor fragilidad muestra, mayor es la pretensión de realizar cambios jurídicos que al menos den señales de fortaleza.

Un proceso de movilización sociopolítica contribuyó a crear un entramado de normas e instituciones jurídicas abigarrado, complejo y muchas veces superpuesto entre viejas y nuevas instituciones. Se discutieron en los órganos representativos y ejecutivos de gobierno y públicamente. Nuevas leyes, reglamentos y protocolos entrelazaron a organismos nuevos y viejos, políticos y jurídicos, estados, federación y municipio. El sistema de justicia se enfrentaba a una historia que en el mejor de los casos no entendía, y en el peor no quería entender. Nuevos actores sociales, los colectivos de familiares, emergieron en muchos lugares del país, y nuevas identidades políticas se fueron forjando. El aparato del Estado creaba y activaba áreas que hasta el momento estaban olvidadas, como por ejemplo los servicios forenses, y a la vez abría nuevos interrogantes, una vez más, acerca de su interés en fortalecerlas. Todo esto en el marco de una democracia electoral estable y un régimen de violencia duradero.

Como ya se mencionó, cada una de las contribuciones del volumen resultaron de varios años de investigación interdisciplinaria sobre desapariciones en México, con foco en la región noreste. En la investigación se combinó el análisis estadístico, el de procesos políticos, el análisis institucional y el legal. Nos enfocamos en la región noreste del país, integrada por los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, fronteriza con Estado Unidos, entre otras cosas, porque fue protagonista a partir de 2008 de ese incremento de la violencia atribuible a la militarización de los grupos de crimen organizado y de las políticas de seguridad a través del despliegue de operativos de las fuerzas armadas en su territorio.

En esta región se hicieron públicas las primeras denuncias por desapariciones en este periodo y se visibilizaron grupos de familiares que buscaban a sus seres queridos. En ella operó un régimen de violencia similar, lo cual nos permitió profundizar en los procesos sociopolíticos que emergieron en este contexto y dimensionar las relaciones entre los diferentes niveles del Estado y sus respuestas ante las desapariciones que a grandes rasgos se definen por la persistencia de la impunidad, pero que ante una mirada más cercana nos permitieron identificar diferencias en las respuestas y las maneras en que se articularon. Fue esta experiencia de investigación la que nos permitió cuestionar nuestro punto de partida analítico, complementarlo y complejizarlo.

Por ello, consideramos que el valor de su aporte va más allá de desentrañar las dinámicas de las desapariciones en México, lo cual de por sí es importante: construye categorías analíticas, lentes para pensar a las desapariciones en particular y a las violaciones de derechos humanos en general en su diversidad.

ESTRUCTURA DEL LIBRO

El libro está compuesto por siete capítulos. En el capítulo primero, a cargo de Karina Ansolabehere, se desarrolla un marco conceptual para aproximarnos a las relaciones entre las lógicas de las desapariciones y las lógicas de resistencia frente a ellas. Desde una perspectiva de sociología política, propone que si bien las desapariciones ocurren en diferentes contextos, es posible identificar acciones de rechazo de éstas que comparten características.

En el segundo capítulo, a cargo de Alvaro Martos, se desarrollan las dinámicas de desaparición en el noreste de México y se les vincula con el régimen de violencia desde una mirada centrada en la geografía de las desapariciones. El capítulo no sólo presenta información original acerca de las particularidades de las desapariciones en el tiempo y en el espacio, sino que las vincula con las reglas de ejercicio de la violencia por parte de los múltiples actores violentos operantes en diferentes territorios de la región. La importancia del régimen de violencia, de comprender quién ejerce, cómo ejerce y cuáles son los espacios que a partir de estas dinámicas se generan es la principal contribución del texto, que aborda el tema desde la sociología de la violencia y el análisis espacial.

En el tercer capítulo, a cargo de Jeraldine del Cid, se analizan las características de la construcción de coaliciones para generar respuestas estatales impulsadas por los familiares de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil desde un enfoque del proceso de política pública. El rastreo de las redes de relaciones construidas por las familias y las organizaciones de la sociedad civil acompañantes es ilustrativo de los tipos de alianzas que se forjan a nivel local, pero también dan cuenta de las grandes ausencias en ellas, entre las que destacan los partidos políticos.

En el cuarto capítulo, Jeraldine del Cid y Mayra Ortiz nos acercan a las respuestas ofrecidas por las fiscalías especializadas en desaparición a las familias de las personas cuyo paradero se desconoce. En esta contribución se reconstruyen las razones esgrimidas por los actores principales en el sistema de justicia: ministerios públicos, fiscales, abogados, familiares, en un intento

por visibilizar los mecanismos que operan para reproducir la impunidad imperante.

En el capítulo quinto, Sandra Serrano aborda desde el enfoque de derechos humanos, otras de las respuestas estatales: aquella que se plasma en las sentencias penales, su contribución a los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas. Uno de los principales hallazgos es que las pocas sentencias penales sobre desaparición forzada no realizan una contribución sustantiva a la verdad, a comprender por qué desaparecen las personas, y los contextos que lo hacen posible.

En el sexto capítulo, Volga de Pina, por su parte, analiza el proceso de surgimiento de las comisiones locales de búsqueda, en una combinación de su rol de participante activa de este proceso de cambio legal y de creación de nuevas instituciones y el de analista de estos procesos. Nos adentra en las razones que llevaron a la creación de este tipo de instituciones por parte de las personas que buscan a sus seres queridos y las organizaciones de apoyo de éstas en un intento de salir de las inercias y prácticas del sistema de justicia penal que no tenía a la búsqueda en el centro de su propósito.

En el séptimo capítulo, Georgina Flores Ivich y Karina Ansolabehere abordan las políticas de información sobre las desapariciones y realizan un análisis que muestra que las desapariciones no van solas, sino que coexisten con el incremento de otros delitos, y, además, que si bien la impunidad es la regla, la diligencia observada en la investigación del delito como el secuestro, que supone el ocultamiento del paradero de una persona, es mayor que la que se observa en las desapariciones, cuyas víctimas son consideradas peligrosas y son originarias de otros sectores sociales.

En los siete capítulos que componen el libro no sólo se desmenuza la crisis de desapariciones en México, sino también cómo ésta puso en cuestión supuestos acerca de las obligaciones y responsabilidades del Estado, del sistema de justicia y de la sociedad. Frente a los lógicas de las desapariciones, las acciones que desde los diferentes actores del proceso intentan ejercer resistencia, dan cuenta de la complejidad de los regímenes de violencia en contextos de democracia electoral. Estos regímenes de violencia se imponen en el espacio a partir de configuraciones regionales específicas que producen regiones de desaparición con características propias, frente a las cuales diferentes actores, encabezados por las familiares de las personas desaparecidas, construyen coaliciones promotoras que buscan incidir en los entramados institucionales y en las políticas de búsqueda (incluyendo las políticas de información), investigación y administración de justicia.

El libro en su conjunto busca a su vez explicar cómo esta diversidad de acciones de rechazo y resistencia impactan de manera diferenciada en las

prácticas estatales que se reflejan en la generación de nuevas instituciones para la búsqueda, la reforma de las instituciones preexistentes y la producción de ciertos resultados, como por ejemplo sentencias judiciales en contextos de una impunidad casi absoluta. Esperamos que estas reflexiones alimenten nuevos debates que permitan entender y resistir de manera efectiva frente a las desapariciones y a la violencia en general.

BIBLIOGRAFÍA

- Anaya, A., y Frey, B. (Eds.). (2019). *Mexico's human rights crisis*. University of Pennsylvania Press.
- Davenport, C., y Armstrong, D. A. (2004). Democracy and the violation of human rights: A statistical analysis from 1976 to 1996. *American Journal of Political Science*, 48(3), 538-554.
- Lemaitre, J. (2019). Chap 6. Law and Violence in Latin America. En R. Sieder, K. Ansolabehere y T. Alfonso (Eds.), *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America* (p. 81). Routledge.
- Mandolessi, S., y Olalde Rico, K. (Eds.). (2022). *Disappearances in Mexico: From the «Dirty War» to the «War on Drugs»*. Routledge.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2021). *Estudio mundial sobre el homicidio*. Naciones Unidas. https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/HOMICIDIOS_EN_ESPANOL.pdf
- Papada, E., Altman, D., Angiolillo, F., Gastaldi, L., Köhler, T., Lundstedt, M., Natsika, N., Nord, M., Sato, Y., Wiebrecht, F. y Lindberg, S. I. (2023). *Defiance in the Face of Autocratization*. Democracy Report 2023. University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute). https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf
- Payne, L. A., y Ansolabehere, K. (2021). Chap 1: Conceptualising Post-Transition Disappearances. En K. Ansolabehere, B. A. Frey y L. A. Payne (Eds.), *Disappearances in the Post-Transition era in Latin America* (pp. 17-36). British Academy. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197267226.003.0002>

Karina ANSOLABEHERE
Alvaro MARTOS
Sandra SERRANO

CAPÍTULO PRIMERO

CAMINOS DEL RECONOCIMIENTO PÚBLICO: UN MARCO PARA PENSAR LAS RESPUESTAS A LAS DESAPARICIONES

Karina ANSOLABEHERE

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las lógicas de las desapariciones y regímenes de violencia*. III. *Régimen de violencia*. IV. *La resistencia frente a las desapariciones*. V. *Las lógicas de resistencia ante las desapariciones*. VI. *Verdad, justicia y desarme del régimen de violencia*. VII. *El aprecio de las personas desaparecidas*. VIII. *La organización y movilización de las familias*. IX. *La persona como fin*. X. *Un marco conceptual sobre las desapariciones*. XI. *Reflexiones finales*. XII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En México, las desapariciones pasadas y actuales son una tragedia que afecta directamente a más de cien mil personas,¹ e indirectamente a muchas más. Más del 90% de estas personas desaparecieron después de 2006, cuando el país es calificado, por diferentes índices, como una democracia electoral.² La mayor parte de estas desapariciones ocurren en un momento en que opera activamente un entramado institucional nacional e internacional de derechos humanos, en que la norma de prohibición de la desaparición forzada ha sido reconocida, y además, en el camino se constituyó una amplia organización de familiares que demandan verdad y justicia respecto de la desaparición de

¹ De acuerdo con los datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPEDNO), a cargo de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, más de 110,000 personas se encuentran desaparecidas y no localizadas en México en el periodo comprendido entre 1964 y el abril de 2023.

² Por ejemplo, la calificación de México en el índice de democracia electoral de V-democracy es 0.6, cuando la máxima calificación posible es 1.

sus seres queridos. Esto se tradujo en respuestas estatales de diferentes tipos, entre las más importantes la sanción de una ley general en la materia. Este es el punto de partida en que se enmarca la reflexión sobre las desapariciones que aquí se presenta, y que se plasma en las diferentes contribuciones del volumen.

A partir de las reflexiones realizadas para entender las dinámicas de las desapariciones, las resistencias articuladas ante éstas y las respuestas estatales ofrecidas en el país, muchas de las cuales se plasman en las contribuciones de este volumen, en este capítulo compartimos un marco conceptual para aproximarnos a las desapariciones en México, pero también en otros lugares. Un marco conceptual en el que intentamos integrar lo que aprendimos de las desapariciones en un contexto como el de México, con lo que ya se había escrito sobre las desapariciones en otros lugares y sobre la desaparición como práctica social para ejercer control sobre un grupo de población (Ansolabehere *et al.*, 2021; Gallagher, 2022; Mandolessi y Olalde Rico, 2022; Robins, 2013).

La desaparición de personas tiene varias connotaciones. Entre otras: una violación de derechos humanos, un delito, una forma de control social y político (Aguilar y Kovras, 2019; Vermeulen, 2012). En el marco conceptual construido partimos de entender a las desapariciones como una forma de control social y político, cuya característica principal es el ocultamiento de la suerte o paradero de una persona. El uso de la desaparición como un mecanismo de control tiene lugar en contextos diversos: regímenes autoritarios, regímenes democráticos, conflictos armados, desplazamiento de personas que huyen de la violencia, entre muchos otros. La diversidad de escenarios en los que ocurren y la diversidad de violencias que la utilizan como estrategia distan de aquel a partir del cual se reconoció la desaparición forzada como una violación de derechos humanos protegida internacionalmente: las dictaduras militares del Cono Sur. En este marco, en un campo de estudio en que prevalecen los análisis profundos de casos que ponen énfasis en las estrategias de represión, la organización de las familias para demandar verdad y justicia, y los efectos de las desapariciones para procesar la pérdida por parte de los familiares de las personas desaparecidas, aquí tratamos de identificar las características compartidas de estas dimensiones del control.

Sabemos que las personas desaparecen en contextos diferentes: regímenes autoritarios, como fue el caso de las dictaduras del Cono Sur; en conflictos armados, como en Colombia, Irán, o la ex-Yugoslavia; o en democracias violentas, como es el caso de México, El Salvador o Brasil. Si la estrategia de desaparecer se utiliza en diferentes contextos, entonces éstos por sí solos no son una condición para que las desapariciones ocurran. Frente a este

hecho se han identificado diferentes niveles de control social y político, pero también se observa que tarde o temprano se articulan formas de resistencia. Entre sus principales expresiones está la organización y movilización de los familiares de las personas desaparecidas, la construcción de coaliciones de apoyo a estas familias, la articulación de algunas respuestas estatales, entre otras.

Ante esto, en un trabajo anterior, en coautoría con Leigh Payne (Payne y Ansolabehere, 2021), identificamos que más allá de los contextos la desaparición de personas, en tanto forma de control social y político, tiene cuatro lógicas que conviven: la clandestinidad del acto, es decir, su ocultamiento; la estigmatización de las personas desaparecidas como población “desechable” y, por tanto, su culpabilización por su suerte; la pérdida ambigua por parte de las familias, relacionada con la incertidumbre sobre la situación de los seres queridos, y el beneficio económico que las desapariciones reportan para algunos actores. Aquí buscamos dar un paso más en la construcción de este marco conceptual identificando las lógicas de resistencia que se articulan ante las de control y las configuraciones de poder y violencia en las que se inscriben.

El marco conceptual desarrollado en este capítulo, cuyo énfasis está en las relaciones entre las lógicas de las desapariciones y las de la resistencia, así como de las respuestas que se cristalizan a partir de ellas, se asienta en el supuesto de las teorías sobre el poder, que sostienen que éste es dinámico y relacional, por lo que la resistencia es consustancial a las situaciones de dominación y control. En pocas palabras, a través de las desapariciones se producen diferentes formas de control político y social, que se plasman en lo que hemos denominado “lógicas de la desaparición”, frente a las cuales se articulan lógicas de resistencia, todas insertas en un régimen de violencia, es decir, en reglas de uso, acceso y circulación de la violencia operantes en un lugar y en un momento determinados.

En lo que sigue, el capítulo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, realizamos una breve descripción de las lógicas de las desapariciones y de la noción de régimen de violencia, que remite a las reglas que operan el uso, la circulación y el acceso a los medios violentos, que en nuestro marco opera como contexto de las formas de control y resistencia. En segundo lugar, desarrollo de las formas de resistencia ante esta práctica. En tercer lugar, revisamos las lógicas de resistencia de las desapariciones a partir de las lógicas que las anteceden. En cuarto lugar, reflexionamos sobre los vínculos entre las lógicas de resistencia. Finalmente, presentamos reflexiones finales.

II. LAS LÓGICAS DE LAS DESAPARICIONES Y REGÍMENES DE VIOLENCIA

Las desapariciones son actos aberrantes que tienen como consecuencia el daño a las víctimas, a los familiares de éstas y a sus comunidades y grupos específicos a través del ocultamiento, el temor y la incertidumbre. Los motivos por los que desaparecen las personas varían; las víctimas de las desapariciones varían; los perpetradores varían y las comunidades en que tienen lugar, así como los contextos políticos también varían. Sin embargo, más allá de esta diversidad, y sin menoscabar la importancia de atender a las particularidades locales, es posible identificar lógicas que atraviesan a los procesos masivos de desaparición.

En otro trabajo hemos desarrollado en extenso estas lógicas en un intento por responder a la pregunta ¿qué explica el uso de las desapariciones como estrategia de control político o social? Para ello revisamos la literatura que desde las ciencias sociales las han documentado. Esta revisión nos permitió responderla a partir de la convivencia de cuatro lógicas que atraviesan a las desapariciones a las que ya hicimos referencia más arriba, y que a continuación describimos: la clandestinidad, la estigmatización de las personas desaparecidas, la pérdida ambigua de las familias y la racionalidad económica.

1. *La clandestinidad*

Un rasgo clave de las desapariciones es el ocultamiento de la suerte o paradero de una persona. De esta manera se esconde temporalmente la violación de derechos humanos con la intención de minimizar el costo legal o reputacional para las estructuras que la utilizan como una estrategia. Puede pensarse que en la medida en que existe mayor monitoreo a los Estados sobre el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos el ocultamiento de las violaciones es una vía para evitar señalamientos y/o sanciones en el corto plazo. Cuando los perpetradores no son actores estatales, la clandestinidad es un mecanismo para generar temor y mitigar costos legales.

Esto no significa que esta situación necesariamente se mantenga constante en el tiempo (de hecho, hay momentos en que la práctica de las desapariciones se extiende y otros en que se contrae). Quienes han estudiado a las desapariciones como estrategias de terror, identifican la existencia de un “periodo de colaboración”, en que la información acerca de las desapari-

ciones no circula (Aguilar y Kovras, 2019). Un ejemplo de este “periodo de colaboración” es la información acerca de la masacre de Allende, en donde desaparecieron y fueron asesinadas más de trescientas personas en esta localidad de Coahuila, y tardó tres años en hacerse pública (Aguayo, 2017).

La existencia de pactos de silencio alrededor de las desapariciones representa una forma de la operación de la clandestinidad. El silencio alrededor de eventos específicos es un mecanismo que permite seguir cometiendo las violaciones de derechos humanos a pesar del monitoreo y la presión nacional e internacional.

Otro mecanismo de la clandestinidad consiste en la construcción de justificaciones de estas prácticas, que culpabilizan a las víctimas de su situación y la califican como población peligrosa. Esto nos remite a la segunda lógica, la construcción de la idea de que las personas desaparecidas son desechables, culpables de su propia situación, para evitar la responsabilidad ante esta práctica.

2. *Población desechable*

Los estudios sobre desapariciones como estrategias de terror señalan que éstas no son azarosas, sino que están dirigidas hacia poblaciones socialmente desvalorizadas: los terroristas, los subversivos, los criminales, los integrantes de una minoría étnica. Socialmente se construyen marcos de significado que responsabilizan a las víctimas de su situación. Variaciones de la frase “algo habrán hecho” se repiten en los contextos en que las personas desaparecen, así como en los de muertes violentas (Bermúdez, 2016). El ejercicio de la violencia por parte de los perpetradores se voltea, y la carga se deposita en las víctimas.

La referencia en México a las personas desaparecidas como criminales, miembros del crimen organizado, expresa este tipo de operaciones.³ Pero, además, en el caso de México las personas que desaparecen no son sólo revictimizadas clasificándolas como peligrosas, sino que además vienen de una situación de desventaja social, política y económica.

Esta situación de marginalidad de las personas desaparecidas expresa su desprotección legal, política y social aun antes de desaparecer, así como la baja probabilidad de que otras personas se movilicen en su defensa (de

³ Un ejemplo de este tipo de afirmaciones es la declaración del exgobernador de Nuevo León, Jaime Rodríguez Calderón: “la mayoría de los desaparecidos tienen o tuvieron alguna razón para estar desaparecidos”. *Sin Embargo*. 11/04/2015. <https://www.sinembargo.mx/04-11-2015/1539867>. Consultado el 10/04/2023.

hecho, los primeros grupos en denunciar las desapariciones son los mismos de familiares de las víctimas) (Clarke, 2022).

En los hechos, la narrativa estigmatizante respecto de las víctimas y la aceptación de su suerte socaba el ideal del Estado de derecho, según el cual nadie está fuera de la protección de la ley (Tamanaha, 2004).

Son estos rasgos los que las convierten en “población desechable” (Butler y Moreno Carrillo, 2017). La relación de estigmatización a la que hace muchas décadas hizo referencia Goffman (1997) está presente en este proceso, que también abarca a las familias, las cuales, según sus propios testimonios, son muchas veces aisladas por sus seres queridos y sus comunidades ante su tragedia, o bien se autoaislan. Estas connotaciones del tratamiento de las personas desaparecidas como miembros de comunidades desechables y las implicaciones que tienen para sus familias es lo que nos remite a tercera lógica de la desaparición: la pérdida ambigua por parte de las familias.

3. Pérdida ambigua como forma de control social

Las familias de las personas desaparecidas sufren lo que se ha caracterizado como “pérdida ambigua” (Boss, 1999). Un duelo que no puede cerrarse por la incertidumbre acerca de qué pasó con el ser querido.

Esta forma de control social ha sido explorada desde las vivencias de los familiares de las víctimas de desaparición en diferentes lugares y contextos. Esta ambigüedad de la pérdida tiene diversas manifestaciones: la incertidumbre respecto de la situación del ser querido, la estigmatización de la persona que no está como alguien peligroso para el orden que merece su destino, y en tercer lugar por la falta de diligencia en la obtención de justicia y la verdad sobre lo sucedido por la estigmatización imperante.

En la medida en que en México las personas desaparecen por diversos motivos y por diferentes perpetradores (agentes estatales, miembros del crimen organizado, personas individuales, como se podrá observar en el capítulo segundo de este volumen) los mecanismos de control social a través de la pérdida ambigua son variados: el miedo, la incertidumbre, la falta de debida diligencia por parte de las autoridades, e incluso la disuasión por parte de éstas para que las familias no ejerzan su derecho a la justicia.

Pero además de lógicas políticas, sociales y psicosociales, las desapariciones tienen también una racionalidad económica. Ésta es la cuarta y última lógica de desaparición a la que haremos referencia.

4. *Economía política de las desapariciones*

Los estudios más recientes sobre responsabilidad empresarial en las violaciones de derechos humanos sugieren que existen motivos económicos detrás de la tortura, la desaparición, las ejecuciones extrajudiciales o las detenciones arbitrarias (Payne, Pereira y Bernal-Bermúdez, 2020). Los juicios que actualmente se llevan sobre la detención o desaparición de delegados sindicales durante las dictaduras militares dan cuenta de una colaboración cívico-militar para dismantelar al movimiento obrero, por ejemplo.

Las desapariciones que ocurren hoy en México y en otros países de América Latina están insertas en una economía política. De hecho, la economía criminal es un mecanismo que echa mano de las desapariciones a través de diferentes formas de control: reclutamiento forzado, trabajo esclavo, explotación sexual, disputa por mercados legales e ilegales, extorsión.

Las personas que desaparecen pueden ser despojadas, explotadas y desaparecidas por el beneficio económico que esto implica. En esta trama económica conviven negocios legales e ilegales insertos en redes de macrocriminalidad, en que el poder político, el criminal y el económico se vinculan (Vázquez, 2019).

Son estas redes de ejercicio de poder y la violencia las que operan como trasfondo en el que ocurren las desapariciones. Las desapariciones se insertan en regímenes de violencia que tienen características específicas, que imprimen rasgos específicos a las lógicas de la desaparición y de resistencia. En otros términos, nuestro trabajo sobre el noreste de México cuestionó que las desapariciones resultaran de una sola forma de violencia, la estatal, y que fueran la única forma de violencia cometida en un lugar y en un momento determinados. Identificábamos múltiples perpetradores y motivos múltiples para desaparecer, pero también la convivencia de las desapariciones con otras formas de violencia (Ansolabehere y Martos, 2021), de ahí la necesidad de nombrar y caracterizar este entorno.

III. RÉGIMEN DE VIOLENCIA

Los estudios de caso sobre desapariciones enfatizan formas de ejercicio de violencia específicas que resultan en este tipo de actos (Crenzel, 2010). Como ya se mencionó, se hablaba de terrorismo de Estado, conflictos armados internos y externos, etcétera. En la medida en que lo que observábamos en el noreste de México no encuadraba en estas formas, optamos por la construcción de una categoría analítica que contuviera a las formas de ejercicio de la

violencia en las que es frecuente el uso de la desaparición, pero también a las relaciones complejas en el ejercicio de la violencia entre agentes estatales y no estatales que estábamos identificando.⁴

La evidencia que recolectábamos fue analizada e interpretada a la luz de la literatura sobre el pluralismo violento en América Latina (Arias y Goldstein, 2010), los análisis sobre violencia criminal en México y sobre crimen organizado (Durán-Martínez, 2017), así como sobre las dinámicas de la violencia (Kalyvas, 2006) en contextos de guerra civil.

Dado que el concepto de violencia está cargado de significados con connotaciones muy diferentes,⁵ aquí nos circunscribimos a un tipo de violencia específica: aquella orientada a destruir a otro. En esta línea, siguiendo a Wieviorka (2018), la violencia es lo opuesto al conflicto. Este último supone actores que en un espacio específico buscan ganar poder relativo; en cambio, la primera supone la destrucción del otro. Es desde esta concepción que buscamos generar categorías para identificar las reglas que regulan y los actores que ejercen la violencia.

Qué formas de ejercicio de la violencia son comunes, quiénes la ejercen, cuáles son las víctimas, qué está permitido y qué no, dan forma a la violencia y sus manifestaciones. A este sistema lo denominamos “régimen” de violencia⁶. La noción de “régimen de violencia” remite a la manera en que se regulan las relaciones entre quienes ejercen y quienes son objeto de la violencia. Para pensarlo, el punto de partida fue la pauta del monopolio estatal de la violencia. Nuestra investigación y otros trabajos en la región evidenciaron su insuficiencia por la multiplicidad de actores y redes que la ejercían. Así, definimos al régimen de violencia como las reglas de acceso,⁷

⁴ Para un desarrollo más amplio de la investigación realizada sobre el contexto de violencia en el noreste del país, se pueden revisar los reportes del Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México (Observatorio sobre Desaparición e Impunidad, 2017; Observatorio sobre Desaparición e Impunidad, 2019a; Observatorio sobre Desaparición e Impunidad, 2019b) los que pueden descargarse en <https://odim.juridicas.unam.mx/>

⁵ El concepto de violencia se acompaña de diferentes adjetivos para indicar su alcance. Por ejemplo, se utiliza tanto para hacer referencia al acto de ocasionar daño físico a otra persona como a la estructura que priva de las condiciones mínimas para vivir en paz.

⁶ Optamos por denominar a esas prácticas “régimen”, porque la noción de régimen es muy utilizada en ciencias sociales: “régimen político”, “régimen de verdad”, “régimen de impunidad”, por ejemplo, son algunas de sus expresiones más extendidas. Más allá de los matices en la manera en que se define al régimen, el núcleo de la noción remite a las pautas o reglas que regulan una práctica: cómo se ejerce el poder político, cómo se define, qué es o no verdadero en el espacio social, y en nuestro caso, quién y cómo se ejerce la violencia.

⁷ Las reglas de acceso hacen referencia a las pautas que regulan la posibilidad de ejercer la violencia, la posibilidad de destruir a otro, en un momento y en un lugar determinados. El acceso puede ser amplio o restringido. Cuando el acceso es amplio, diferentes actores

uso⁸ y circulación⁹ de los medios de la violencia en un momento y un lugar determinados. En otras palabras ¿cómo se ejerce la violencia?, ¿quiénes la ejercen?, ¿de qué manera?, ¿cómo circula?, en el entendido de que la violencia no son sólo eventos, son eventos regulados por lo admitido y lo prohibido en un régimen de violencia.

Es en el contexto del régimen de violencia donde se dotan de contenido a las lógicas de la desaparición, pero también a las lógicas de resistencia ante ellas. A continuación, haremos referencia a la resistencia ante las desapariciones.

IV. LA RESISTENCIA FRENTE A LAS DESAPARICIONES

Así como la práctica de la desaparición de personas para lograr objetivos de control individual o colectivo es utilizada en diferentes contextos, la resistencia a ellas se articula en cada uno de estos contextos. A lo largo del mundo se documentan distintas acciones encabezadas por diferentes actores: familiares buscando a sus seres queridos, procesos de movilización y organización de estas familias, construcción de coaliciones, denuncias públicas, incidencia política, juicios, memorialización, productos culturales, mecanismos de justicia extraordinarios y ordinarios.

En los juicios de Núremberg se juzgó a los responsables de las atrocidades del nazismo, entre ellas la desaparición institucionalizada a través del Decreto Noche y Niebla, por el que se desapareció a opositores del régimen (Crankshaw, 2011). Sin embargo, probablemente, el emblema de las acciones de resistencia frente a esta práctica son las rondas de las Madres de la Plaza de Mayo en Argentina, cuando éstas enfrentaron a la dictadura militar. Desde 1977, madres de personas desaparecidas que se habían encontrado buscando a sus seres queridos comenzaron a hacer rondas cada jueves a las tres de la tarde en la Plaza de Mayo (Brysk, 1994), plaza que es el espacio en que tienen lugar los grandes momentos políticos del país. Sus imágenes y su ejemplo recorrieron el mundo. En el mismo año de 1977, en México, las madres de las personas desaparecidas, en el marco de la estrategia contrainsurgente llevada a cabo por el gobierno (Ovalle, 2019), formaron el Comité

pueden ejercer la violencia, y cuando es restringido son pocos los actores que pueden ejercer la violencia.

⁸ Las reglas de uso establecen cómo está permitido usar la violencia (y en contraste lo que está prohibido).

⁹ Las reglas de uso refieren a las pautas para el intercambio de la violencia, la forma en que la violencia se intercambia por otros recursos, o servicios.

¡Eureka!, encabezado por Rosario Ibarra de Piedra, que exigieron y exigen la aparición con vida de sus seres queridos.

Acciones similares son realizadas cada sábado por madres kurdas que reclaman la aparición de sus hijos en Turquía (Vermeulen, 2012). Las madres centroamericanas realizan caravanas regularmente para demandar la aparición de sus hijos migrantes (Varela Huerta, 2019). Las familias de Nepal y Timor Oriental buscan a sus seres queridos en el campo y exigen a las autoridades que sean buscados (Robins, 2013).

En muchos casos, además de las familias, y en apoyo de éstas, organizaciones de derechos humanos apoyan su causa. Acompañan casos, realizan acciones de incidencia, litigan a nivel nacional e internacional, impulsan políticas de información y documentación, generan acciones pedagógicas para impulsar cambios legales.

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), creado en 1979 en Argentina, es un ejemplo de documentación e información sobre desapariciones y otras violaciones de derechos humanos, de acompañamiento de casos de desaparición ocurridos durante la última dictadura militar, pero también de casos ocurridos durante la democracia, como el de Santiago Maldonado, o Luciano Arruga (Federman, 2021).

El Centro de Derechos Humanos Agustín Pro-Juárez, fundado en 1988 por la Compañía de Jesús en México, es otro ejemplo de organización de derechos humanos que trabaja con familiares, acompañando procesos de movilización de demandas. Es una de las organizaciones que acompaña a las familias de los estudiantes de Ayotzinapa en su búsqueda de verdad y justicia por diferentes medios, pero también un espacio en el que otros colectivos de familiares se reúnen y se organizan.

Desde los gobiernos, en cambio, la puesta en marcha de una política para la realización de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición de las personas desaparecidas, no necesariamente es la regla. Hay gobiernos que en contextos específicos, por ejemplo, las transiciones a la democracia, visibilizaron el problema, sus dinámicas, e impulsaron mecanismos de justicia transicional para avanzar en la verdad, la justicia, la reparación para las víctimas y para la sociedad en su conjunto. Pero también los hay que han negado o evitado el revisar estos eventos (Olsen *et al.*, 2010).

A escala global, no obstante, se registra una tendencia a la difusión de la norma de rendición de cuentas por violaciones graves de derechos humanos en el mundo (Sikkink, 2011). No puede dejar de señalarse que América Latina es la región que mayores avances tiene en la rendición de cuentas por las violaciones de derechos humanos ocurridas en el pasado (entre ellas las

desapariciones) (Lessa *et al.*, 2014). Este reconocimiento, sin embargo, no significa invisibilizar que las asignaturas pendientes son muchas, sobre todo con las desapariciones de nuevo cuño.

La resistencia a las desapariciones se ejerce por medios diversos: comisiones de la verdad o juicios con diferentes características y en diferentes momentos (Skaar *et al.*, 2017), estrategias de memorialización, construcción de archivos (De Vecchi Gerli, 2018). Sin embargo, estos procesos son largos, y sus caminos, sinuosos.

En pocas palabras, en las casi cinco décadas en que la desaparición se constituyó como una práctica reprochable social y legalmente, múltiples formas de resistencia fueron puestas en marcha (Frey, 2009): acciones de las víctimas o de otras organizaciones, acciones oficiales y acciones no oficiales. Estas acciones ocurrieron en países diferentes, en contextos diversos y con sellos de identidad específicos, pero compartiendo un conjunto de lógicas que definen sus características transversales. En los siguientes apartados se desarrollarán estas lógicas de resistencia.

V. LAS LÓGICAS DE RESISTENCIA ANTE LAS DESAPARICIONES

El rechazo a las desapariciones y la articulación de respuestas frente a ellas se internacionalizó, y con ellas las acciones de las familias que buscan a sus seres queridos, las acciones de las organizaciones de la sociedad civil y los repertorios de respuestas estatales ante el tema.

Las lógicas de resistencia son la respuesta a las lógicas de la desaparición. Es decir, así como las desapariciones tienen lógicas que explicarían su uso como mecanismo de control político y social (que describimos más arriba), es posible observar lógicas que expresan la resistencia a estas formas de control. En pocas palabras, donde hay o hubo control a través de las desapariciones no es extraño encontrar resistencias a ellas. Estas lógicas de resistencia están vinculadas a las dimensiones en que se ejerce el control sobre las personas porque las enfrentan.

Las denominamos “lógicas de resistencia”, en la medida en que son acciones que las personas sometidas al control ejercido a través de las desapariciones realizan para modificarlo. El supuesto detrás de esta afirmación son los enfoques que han visibilizado que las relaciones de poder no son estáticas, y que quienes están en una situación de dominación ejercen formas de resistencia frente a ese dominio /o control (Calveiro, 2015; Foucault, 1979; Scott, 2003). Estas formas de resistencia pueden ser muy

evidentes, como una rebelión, pero también muy sutiles, como el recurso del silencio.

La resistencia frente al control ejercido a través de la clandestinidad se expresa en la exigencia de la verdad y justicia sobre los motivos, los modos de operación y los responsables de las desapariciones. La manera de resistir el ocultamiento es hacer público qué pasó a través de diferentes mecanismos. Busca desarmar el régimen de violencia en que se insertan sus reglas, y sus actores principales.

La resistencia ante la lógica de la población desechable es el aprecio por las personas desaparecidas y sus familias a través de contar sus historias, recordarlas y generar coaliciones de apoyo robustas que se manifiesta en acciones de memorialización y dignificación de las personas desaparecidas.

La resistencia ante la pérdida ambigua es la organización y movilización de las familias, la construcción de redes y de una voz propia.

La resistencia ante la dimensión económica de las desapariciones es la puntualización de que hay quienes se benefician económicamente de la tragedia, que lucran con los destinos de las personas desaparecidas y sus familiares. Se expresa en la denuncia, el señalamiento y el intento de desarmar el sistema de acumulación que lucra con la vida.

En la tabla siguiente se contrastan las lógicas de las desapariciones y de resistencia ante ellas.

TABLA 1
LÓGICAS DE LAS DESAPARICIONES
Y LÓGICAS DE RESISTENCIA

<i>Lógicas de la desaparición</i>	<i>Lógicas de resistencia</i>
Clandestinidad	Verdad y justicia sobre el régimen de violencia
Población desechable	Aprecio
Pérdida ambigua	Organización, movilización y participación
Economía política	Visibilización de quién gana y quién pierde

FUENTE: elaboración propia.

A continuación, desarrollamos cada una de estas lógicas de resistencia.

VI. VERDAD, JUSTICIA Y DESARME DEL RÉGIMEN DE VIOLENCIA

La clandestinidad de las desapariciones, el ocultamiento de la situación de la persona desaparecida invisibiliza lo que sucede. Una niebla cubre no sólo a las víctimas (quiénes son, cuántas son, dónde están, por qué desaparecieron), sino también a los perpetradores (quiénes hacen desaparecer a las personas, cómo las hacen desaparecer, con qué motivos).

Las desapariciones se insertan en regímenes de violencia con reglas de uso, acceso y circulación de los medios violentos, que varían en el espacio y en el tiempo, como ya se ha referido. Sabemos que las desapariciones no ocurren en un vacío. Son una forma de ejercicio de la violencia, una estrategia particular de ejercicio del poder para ejercer control sobre personas (Calveiro, 2004).

La lógica de resistencia ante la clandestinidad y el tipo de control que implica sobre las personas se expresa en la visibilización de las víctimas, los perpetradores y los modos de la desaparición, pero también de las formas de violencia que recurren a esta práctica como una estrategia de control. En otras palabras, en visibilizar los eventos de desaparición y a la desaparición como una estrategia de control y al régimen de violencia que las hace posible. Despejar la niebla, entender la racionalidad de las formas de violencia que se ejercen. Para esto, las estrategias de documentación de lo que sucede, el análisis de la información documentada y de las formas de violencia que se concatenan utilizando la desaparición, son algunas de las formas en que se resiste.

Numerosos estudios han documentado cómo operaba la estrategia de las desapariciones en lugares y momentos específicos (Observatorio sobre Desaparición e Impunidad [ODIM], 2019a); como por ejemplo, en la región noreste de México, que se desarrolla en el capítulo segundo de este volumen. Gracias al trabajo de documentación de organizaciones de la sociedad civil, y formas de reconstrucción de la verdad, hoy sabemos, por ejemplo, cómo funcionaban los grupos de tareas de las fuerzas armadas en Argentina durante la última dictadura cívico-militar. Prácticas similares observamos en Siria, por ejemplo (Stokke y Wiebelhaus-Brahm, 2022). Esto permitió, y permite, contrarrestar la clandestinidad y construir la verdad.

También se sabe cómo la estrategia de desaparecer puede articularse más allá de las fronteras de un país. Por ejemplo, las dictaduras militares de Argentina, Uruguay, Chile y Paraguay se coordinaban para su comisión a través del llamado Plan Condor (Lessa, 2022).

A estos efectos se han desarrollado iniciativas oficiales y no oficiales de la verdad. Cómo operaba aquello que se ocultó. A través de testimonios, análisis de documentos, investigaciones *in situ*, entre otras acciones, se reconstruye quiénes perpetraban las desapariciones, cómo las perpetraban, con quiénes se coordinaban, quiénes desaparecían, adónde lo hacían. Lo que parecía esquivo, nublado, se despeja.

Las amplias investigaciones realizadas sobre las desapariciones ocurridas en diferentes contextos son elocuentes en mostrar que los perpetradores no necesariamente son los mismos. A veces son agentes estatales, y otras veces no; los grados de coordinación entre los actores violentos no son los mismos, y la forma en que se usa la violencia tampoco. Un denominador común de estos esfuerzos es identificar los motivos, las trayectorias que siguen las desapariciones, y en este punto mostrar la selectividad de la práctica (cómo afecta más a unos grupos que a otros; es más intensa en un territorio que en otros) (Gatti, 2022). Los capítulos quinto y sexto del volumen, en su análisis de las sentencias de desaparición, y también de las respuestas articuladas por parte de las fiscalías especializadas, aportan elementos para identificar las posibilidades y límites de las respuestas surgidas a partir de las resistencias y las demandas de las familias de las personas desaparecidas.

También se resiste a la clandestinidad visibilizando las estructuras de control que a través de la violencia recurren a la desaparición. Existe consenso en la literatura sobre factores que incrementan las violaciones de los derechos a la integridad física, entre ellos las desapariciones forzadas de personas: las guerras civiles son uno de ellos (Carey y Poe, 2004). Por su parte, los estudios de caso enfatizan también estructuras de ejercicio de violencia específicas que resultan en este tipo de actos: terrorismo de Estado (Crenzel, 2012); conflictos armados internos, en que participan diferentes tipos de contendientes (Blair, 2010). A través de estas acciones la clandestinidad se resquebraja, lo que pasa o pasó se nombra y especifica.

El análisis sobre las estrategias de violencia en el noreste de México es un ejemplo de estos esfuerzos de comprensión y visibilización de un régimen de violencia. El capítulo segundo de este volumen profundiza esta dimensión. Un esfuerzo por identificar cómo se ejerce la violencia en un lugar y en un momento determinado (Aguayo, 2017). Este incremento en las desapariciones de personas resultaba de contextos en que los niveles de violencia habían aumentado; diferentes actores estatales y no estatales la ejercían separados o en conjunto.

Es en este marco que nos interesa enfatizar que las desapariciones son consistentes con los regímenes de violencia en que se insertan. Afectan más a unos grupos de población que a otros, según su lugar en los regímenes de

violencia existentes. Estas reglas no necesariamente son las mismas en todos los tiempos y los lugares, como se puede observar en el caso de Kurdistán, Argentina, en la dictadura militar, México o El Salvador, Iraq o China.

La resistencia ante la clandestinidad implica, por una parte, visibilizar los eventos de desaparición y generar información confiable (tema que se aborda en el capítulo séptimo, pero también visibilizar las formas de control violento que utilizan a las desapariciones como forma de control. Las acciones derivadas de esta resistencia apuntan a documentar los eventos y trayectorias, pero también apuntan a las estructuras de control violento que apelan a la desaparición.

La resistencia frente a la clandestinidad se ha cristalizado en algunos casos en respuestas institucionales. Una de estas vías son los procesos de justicia transicional (Olsen *et al.*, 2010). Otra, los cambios institucionales para modificar estas estructuras de ejercicio de la violencia como las reformas a las fuerzas armadas y de seguridad (Diamint, 2018).

Sin embargo, la clandestinidad no es la única lógica de control a través de las desapariciones. Como se mencionó, la caracterización de las personas desaparecidas como “población desechable” es otra.

VII. EL APRECIO DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS

Otra de las lógicas del control social y político ejercido a través de las desapariciones es la estigmatización de las personas desaparecidas, su clasificación *a priori* como población peligrosa. La lógica de la resistencia a esta práctica es el aprecio de las personas desaparecidas y de sus familias. Las acciones que se realizan son variadas, y tienen tanto un alcance individual como social. El capítulo tercero de este volumen da cuenta de esto, y así también lo hace el capítulo séptimo sobre las políticas de información.

El denominador común de esta lógica es contar la historia de estas personas, desarmar la idea de peligrosidad. Quiénes eran, qué hacían, cómo eran como hijas, qué les gustaba. Testimonios, fotografías, páginas web, exposiciones, películas, entre otras formas de rehumanización están presentes.

Los libros de testimonios de las personas que componen el grupo AMORES en Nuevo León en México son un ejemplo (Durin y AMORES, 2019). Con su lectura conocemos a los seres queridos que no están, sabemos cómo eran, qué les gustaba comer, o qué música oían. Ejemplos similares se observan en las publicaciones *Memorias de un corazón ausente* (Verástegui, 2018), que recupera las historias y la búsqueda de vida de familiares de personas desaparecidas, o los *Recetarios para la memoria* realizados por colectivos de Si-

naloa y Guanajuato (Las Rastreadoras del Fuerte y Gómez Lucini, 2020; Colectivos de Guanajuato y Gómez Lucini, 2022), donde se hacen presentes a las personas desaparecidas a través de recetas, memorias y comidas.

Pero también la apreciación es un proceso social, de construcción de una historia colectiva que trueca la peligrosidad en confianza. La construcción de esta narrativa de confianza social tiene que ver con las bases de apoyo de la resistencia (Allier, 2010); con las coaliciones que se conforman en relación con el tema. Cuáles son los actores integrantes de estas coaliciones: sólo familias, y organizaciones de derechos humanos, o también sindicatos, partidos políticos, organizaciones internacionales, etcétera.

La posibilidad de construir una narrativa social de aprecio está vinculada con el alcance del mensaje de las familias y sus aliados, pero también con las decisiones políticas al respecto. En el caso de Uruguay, por ejemplo, además de las familias de las personas desaparecidas o las personas sobrevivientes, los partidos políticos de izquierda y la Central Sindical fueron aliadas claves en este proceso (Dutrenit Bielous, 2013).

En otros espacios son las víctimas con organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales las que encabezan este movimiento, como puede observarse en el caso de Coahuila en México (Observatorio sobre Desaparición e Impunidad, 2019b). En otros casos, las víctimas impulsan una narrativa, y los gobiernos, otras.

El reconocimiento de las personas desaparecidas y sus familias, como víctimas, y la búsqueda de empatía ante el sufrimiento y la marginación de sectores enteros de la población son parte de esta lógica de resistencia. Políticas públicas de reparación, comisiones de reconocimiento de la identidad, políticas de búsqueda de personas desaparecidas (Hinestroza *et al.*, 2021) son ejemplos de la variedad de estrategias/respuestas en las que se plasman estas iniciativas.

VIII. LA ORGANIZACIÓN Y MOVILIZACIÓN DE LAS FAMILIAS

La pérdida ambigua supone la incertidumbre, la indecisión, el miedo, la soledad. La lógica de resistencia ante ella que puede observarse a lo largo de diversas experiencias es la organización de las familias de las personas desaparecidas y su movilización. El capítulo cuarto del volumen rastrea estos procesos, específicamente el tipo de coaliciones que se construyeron alrededor de las familias para impulsar sus demandas.

Las organizaciones de familiares de personas desaparecidas son una constante en los lugares en los que las desapariciones tienen lugar (Kovras, 2017). Las Madres de Plaza de Mayo en Argentina, con sus pañuelos blancos y su tenacidad de casi cinco décadas; los más de cien grupos de familiares de personas desaparecidas en México, los que tienen una base local, en muchos casos municipal, como los colectivos de Acapulco en Guerrero, Piedras Negras en Coahuila, o Córdoba en Veracruz;¹⁰ las familias de Svrenica en la ex-Yugoslavia, que siguen buscando justicia por sus seres queridos;¹¹ el movimiento de víctimas del Estado en Colombia,¹² son sólo algunos ejemplos.

Las familias resisten a través de la organización para buscar a sus seres queridos, para exigir al Estado que haga su trabajo, para denunciar internacionalmente, e incluso para resistir las políticas oficiales frente a las desapariciones (Clarke, 2022).

Además, estos grupos, que construyen sus historias, hacen sus investigaciones, buscan a sus familiares, también se coordinan. Colaboran, desarrollan estrategias comunes, comparten experiencias, identifican desacuerdos (Martos y Jaloma, 2017).

Este proceso de organización y movilización no sólo visibiliza la situación, sino que se empodera. Se ubica en una posición social de exigencia y se abre oportunidades para vincularse con organizaciones, con la academia, con artistas, e incluso con algunas personas funcionarias públicas que operan como aliadas.¹³ Estas coaliciones pueden tener alcances diversos: ser eminentemente locales, o bien nacionales; circunscribirse a los familiares o generar vinculación con organizaciones de la sociedad civil; incorporar a actores de la academia o del mundo del arte o no; incorporar a los partidos políticos o no hacerlo. En fin, la red y las alianzas en las que se insertan las familias y desarrollan estrategias no tienen una sola forma o un solo tipo de actores. A partir de estas coaliciones se articulan diferentes respuestas,

¹⁰ Como ejemplo para conocer con mayor detalle sobre los grupos y actividades que realizan puede visitarse el sitio web del movimiento por nuestros desaparecidos: <https://movndmx.org/>

¹¹ Las familias de Srebrenica, específicamente de las mujeres, se han organizado y demandado justicia y la búsqueda de sus seres queridos. Un ejemplo puede revisarse en este documento: <https://www.inclusivesecurity.org/bosnian-women-after-srebrenica-massacre/>

¹² El movimiento de víctimas de Colombia es otro ejemplo de formas de organización de las víctimas: <https://movimientodevictimas.org/>

¹³ La Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos (FEDEFAM) expresa este tipo de iniciativas transnacionales. Para profundizar en el mandato de la federación puede consultarse: <http://www.desaparecidos.org/fedefam/>

incidencia para el desarrollo de políticas públicas, acciones de resistencia y autonomía frente a los actores poderosos, acciones sobre el sistema de justicia, entre otras.

IX. LA PERSONA COMO FIN

Las desapariciones también tienen una lógica económica: la explotación de las víctimas o la eliminación de éstas cuando se oponen al modelo de acumulación predominante. Desde el punto de vista económico, aunque pueda sonar aberrante, hay quién gana con la desaparición de una persona; por ejemplo, los grupos que lucran con el tráfico de personas. No todas las personas desaparecen en la misma proporción, ni en todo el territorio de un Estado las personas desaparecen en forma homogénea. La resistencia a esta lógica implica desentrañar quién se beneficia económicamente con las desapariciones y quién se perjudica en estos términos. De manera general, el capítulo segundo da cuenta de esa lógica.

Se ha documentado la manera en que en el capitalismo neoliberal las desapariciones forman parte del beneficio. La noción de capitalismo *gore* de Sayak Valencia (2010) reconstruye la manera en que la muerte y la crueldad son una fuente de beneficios económicos. Las historias de trabajo esclavo y reclutamiento forzado como motivos para desaparecer en México son consistentes con esta estructura (Guillén y Petersen, 2019).

También se ha visibilizado la complicidad corporativa en las desapariciones en Argentina, y los mecanismos que la hicieron posible para judicializarla; en Sudáfrica son expresiones de la existencia de esta lógica (Payne y Pereira, 2016).

Las resistencias, cuando cristalizan en respuestas, proponen el combate a esta lógica de obtención de beneficios a través de la rendición de cuentas legal, pero también a través de estrategias de seguimiento del dinero o del desarrollo de acciones de economía moral. La incorporación de la discusión sobre la forma de operación de la corrupción en las violaciones de derechos humanos en general y de las desapariciones en particular da cuenta de ello (Cardona *et al.*, 2018).

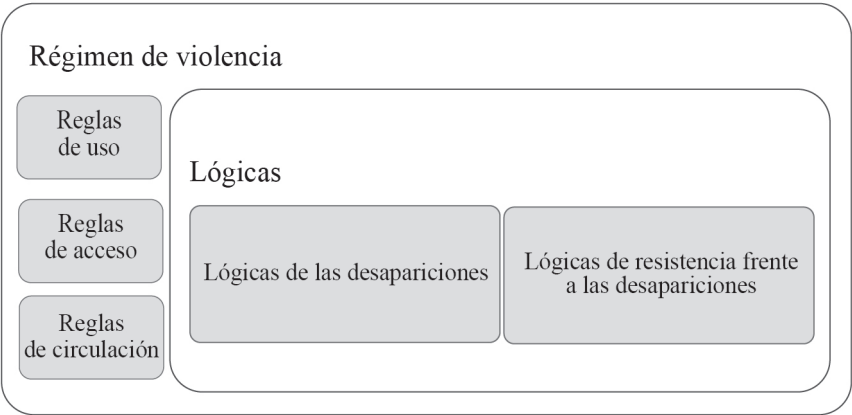
Una vez desarrolladas cada una las lógicas de resistencia, a continuación se desarrolla el marco conceptual a partir del cual se amalgaman los capítulos del volumen.

X. UN MARCO CONCEPTUAL SOBRE LAS DESAPARICIONES

En la sección anterior describimos a las lógicas de resistencia. Aquí desarrollamos las relaciones entre los tres conceptos centrales del marco conceptual: lógicas de desaparición, lógicas de resistencia y régimen de violencia, y también desarrollamos las relaciones entre las diferentes lógicas de resistencia.

El esquema siguiente representa las relaciones entre los pilares del marco conceptual.

MARCO CONCEPTUAL
LÓGICAS DE DESAPARICIÓN-LÓGICAS DE RESISTENCIA



FUENTE: elaboración propia.

El marco conceptual que se propone busca integrar perspectivas que no siempre se han considerado en conjunto: la de las causas violentas de las desapariciones, con las causas económicas, y también las dimensiones socio-lógicas y organizativas de éstas.

Partimos de la base de que las desapariciones, más allá de las diferencias en los contextos que se producen, se insertan en regímenes de violencia con diferentes características y presentan lógicas que expresan las formas en que opera el control político y social a diferentes niveles frente a las cuales se identifican lógicas de resistencia. Es decir, la resistencia se articula frente a cada una de las lógicas de las desapariciones, o, en otras palabras, las resistencias se articulan en diferentes niveles, cada uno de los cuales a su vez se relaciona con los otros.

Las desapariciones se producen en el marco de un régimen de violencia, que utiliza la clandestinidad como una forma de control. La resistencia a esto se vincula con la verdad sobre lo que pasó, la justicia y la reparación, pero también con la erosión de las estructuras y relaciones violentas que las hicieron posibles. La identificación de estos regímenes de violencia es fundamental para generar respuestas orientadas a erosionar estas pautas para detener las desapariciones y reparar a las víctimas. Pensar a la violencia como régimen, permite articular respuestas y rechazar no sólo el acto de desaparecer, sino las estructuras que lo hacen posible.

La lógica de visibilización del régimen de violencia desnuda a los actores violentos, las particularidades de ese orden, y la manera en que se organiza la violencia en un lugar y en un momento determinados. Este rechazo pone en el centro las estructuras de control que utilizan a las desapariciones, las razones del ocultamiento, los perpetradores y las relaciones entre ellos. Supone entrar en esas estructuras para poder desarmarlas. Sin este componente, habría un hueco en relación con saber quiénes son las personas que desaparecen, los perpetradores, los modos de operación, y los motivos para desaparecer a alguien. Pero también, sin este componente no se identificarían los mecanismos violentos que hacen posibles las desapariciones. La no problematización de estos mecanismos, de los cuales las desapariciones son una expresión, tendría como consecuencia la ausencia de estrategias de prevención orientadas a desarmar el corazón del régimen de violencia. La respuesta frente a las desapariciones buscaría desarmar el régimen de violencia; se dirigiría a sus reglas y sus actores tanto estatales como no estatales.

El reconocimiento de los mecanismos de control que se generan a través de las desapariciones, el sacarlas de la niebla, coadyuva a apreciar a las personas desaparecidas. Resignificar su calificación social de peligrosas a víctimas de prácticas violentas. Ante esto, los esfuerzos de memoria individual y colectiva son algunas de las formas de resistencia más extendidas.

La lógica de aprecio a las personas desaparecidas está vinculada con la posibilidad de que recuperen su dignidad. La recuperación de la dignidad tiene que ver con la valoración de esas personas y el recuerdo de quiénes son, de sus caras, de sus gustos, sus intereses, sus rasgos. Las experiencias de memorialización oficiales y no oficiales, individuales y colectivas, son respuestas ante cuya falta generaría un vacío la resistencia frente a la estigmatización de las personas. Podría reconocerse el régimen de violencia, pero sin la apreciación adecuada de las personas que faltan, su lugar social, su carácter de víctimas, antes que de responsables de su destino, estaría fuera del radar.

La apreciación social de las personas desaparecidas no sólo es una consecuencia de la visibilización de la manera en que funciona el régimen de violencia, sino también de la organización y movilización de las familias de las personas desaparecidas. A través de esta organización se recuerda y se hacen presentes a quienes no están, pero también se articulan demandas, demandas que apelan a respuestas oficiales (del Estado) y no oficiales. En los diferentes lugares en que las familias se organizan frente a las desapariciones, una de las demandas principales es saber dónde están sus seres queridos.

La lógica de la organización y movilización de las familias de las personas es clave para garantizar que su propia voz y sus demandas estén presentes en el espacio público. El mantener el tema en la agenda, impulsar cambios, lograr la verdad, la justicia y la reparación. Es a través de sus procesos de organización y movilización que las familias resisten e inciden, pero también que pueden construir coaliciones con actores oficiales y no oficiales para lograr saber qué paso. No puede dejar de destacarse que la organización, la movilización y las demandas de las familias es dinámica. Las organizaciones cambian en el tiempo, lo mismo que los reclamos, las demandas, los repertorios y las relaciones.

Las formas de organización y movilización varían. Se registran desde acciones de protesta o manifestación frente a las autoridades hasta modalidades de incidencia y participación en procesos legales o de políticas públicas, que son posibles y deseables. Además, sabemos que puede haber combinaciones entre varias modalidades, y que esta combinación tiene virtudes (Gallagher, 2022).

Por su parte, estas lógicas de resistencia, en su contribución a la construcción de la verdad, también abren espacio para apuntar a las estructuras y motivaciones económicas de las desapariciones. De este modo, ponen en acto el rechazo a estas formas de beneficio y el desarrollo de acciones para modificar los modos de acumulación que tienen entre sus fuentes de ganancia el desaparecer.

Por último, pero no por ello menos importante, encontramos la lógica de desincentivo del beneficio económico. Sin tomar en cuenta esta dimensión, una de las formas a través de las que se ejerce el control a través de las desapariciones, no se tocaría el sistema de incentivos económicos que permiten la persistencia de esta estrategia. Es decir, un marco sobre las lógicas de resistencia ante las desapariciones no podría dejar de considerar esta dimensión. El énfasis en esta lógica implica analizar los intereses económicos de los actores que ejercen la violencia, y de sus aliados. Implica considerar que en la articulación de la resistencia frente a la economía política de las

desapariciones y de las respuestas frente a éstas un análisis de los costos y beneficios, de los sistemas de incentivos, del dinero que producen y las pérdidas que suponen deben estar presentes. ¿Qué consecuencia tiene plantear un marco conceptual que toma en cuenta a las lógicas de resistencia en relación con las lógicas a través de las que se ejerce el control a través de ellas? La primera, como ya se planteó, es conceptualizar a las desapariciones en particular, y podríamos decir que a las violaciones graves de derechos humanos en general, como procesos que integran diferentes mecanismos de control y resistencia que operan en diferentes niveles: el estructural, el intermedio y el micro de las familias. La segunda es ofrecer una perspectiva desde la que se amplíen y valoren las diferentes formas de resistencia ante las desapariciones y las respuestas que cristalizan a partir de ellas.

Al ampliar las perspectivas desde las que entendemos las desapariciones, ampliamos la mirada sobre la resistencia a éstas y las respuestas derivadas. En pocas palabras, esta aproximación permite vislumbrar una variedad de respuestas de diferentes niveles, alcances y focos.

En este volumen el punto de llegada son las instituciones construidas en respuesta a las demandas de las familias de las personas desaparecidas y el movimiento de derechos humanos. Este marco conceptual contribuye a integrar la mirada. Nos permite identificar en qué dimensión se insertan las respuestas a las demandas de las familias: las fiscalías especializadas, las comisiones de búsqueda y las sentencias, y también identificar las dimensiones vacantes.

XI. REFLEXIONES FINALES

En este capítulo presentamos un marco conceptual integral construido durante el recorrido de investigación en el marco del Observatorio sobre Desapariciones e Impunidad en México. Es el resultado de un proceso de revisión de aproximaciones al tema más la adecuación de conceptos clave a contextos diferentes, pero que comparten lógicas.

La identificación de las lógicas de resistencia nos permite visibilizar los diferentes niveles en que operan los mecanismos que se oponen a las desapariciones: el de las reglas de la violencia, el de la apreciación de las personas desaparecidas, el de la organización de las familias y el del beneficio económico.

El marco conceptual propuesto sostiene que las lógicas de resistencia están vinculadas con las lógicas de desaparición, y que ambas operan dentro de un régimen de violencia.

A partir de este marco identificamos que existen lógicas de resistencia frente a las formas de control que operan cuando alguien desaparece, pero también que cada uno de los componentes de estas lógicas están conectados ampliando de esta manera las dimensiones a considerar en el rechazo a las desapariciones, así como el menú de respuestas posibles para vislumbrar soluciones originales en combinaciones originales. Todo esto con un propósito clave, que quienes no están vuelvan con sus familias y que ya no haya más personas desaparecidas y familias desesperadas.

XII. BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo, S. (2017). *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.
- Aguilar, P., y Kovras, I. (2019). Explaining disappearances as a tool of political terror. *International Political Science Review*, 40(3), 437-452. <https://doi.org/10.1177/0192512118764410>
- Allier, M. E. (2010). *Batallas por la memoria. Los usos políticos del pasado reciente en Uruguay*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS)-Ediciones Trilce.
- Ansolabehere, K., y Martos, A. (2021). Chap 4: Disappearances in Mexico: An Analysis Based on the Northeast Region. En K. Ansolabehere, B. A. Frey, y L. A. Payne (Eds.), *Disappearances in the post-transitional era in Latin America* (pp. 73-96). British Academy. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197267226.003.0005>
- Ansolabehere, K., Frey, B., y Payne, L. (Eds.). (2021). *Disappearances in the post-transitional era in Latin America*. British Academy. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197267226.001.0001>
- Arias, E. D., y Goldstein, D. M. (Eds.). (2010). Violent pluralism: Understanding the new democracies of Latin America. En E.D. Arias y D.M. Goldstein (Eds.), *Violent Democracies in Latin America* (pp. 1-34). Duke University Press.
- Bermúdez, N. V. (2016). “Algo habrán hecho...”. Un análisis sobre las contiendas morales en el acceso a la condición de activista familiar en casos de muertes violentas (Córdoba, Argentina). *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (25), 59-73.
- Blair, E. (2010). La política punitiva del cuerpo: “economía del castigo” o mecánica del sufrimiento en Colombia. *Estudios Políticos*, 36, 39-66.

- Boss, P. (1999). *Ambiguous loss: Learning to live with unresolved grief*. Harvard University Press Cambridge, MA.
- Brysk, A. (1994). *The politics of human rights in Argentina: Protest, change, and democratization*. Stanford University Press.
- Butler, J. y Moreno Carrillo, B. (2017). *Marcos de guerra: las vidas lloradas*. Paidós.
- Calveiro, P. (2004). *Poder y desaparición: los campos de concentración en Argentina*. Colihue.
- Calveiro, P. (2015). Políticas de miedo y resistencias locales. *Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, 15(4), 35-59.
- Cardona, L. Á., Ortiz, H. y Vázquez, L. D. (2018). Violación de derechos humanos en México. Un costo poco advertido de la corrupción. *Política y Gobierno*, 25(1), 153-184.
- Carey, S.C. y Poe, S.P. (2004). *Understanding Human Rights Violations: New Systematic Studies*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Clarke, K. M. (2022). Rendering the absent visible: Victimhood and the irreconcilability of violence. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 28(S1), 135-152.
- Colectivos de Guanajuato y Gómez Lucini, Z. (2022). *Recetario para la memoria. Guanajuato*. Panorama.
- Crankshaw, E. (2011). *Gestapo*. A&C Black.
- Crenzel, E. (2010). *Los desaparecidos en la Argentina. Memorias, representaciones e ideas (1983-2008)*. Biblos.
- Crenzel, E. (2012). *The Memory of the Argentina Disappearances: The Political History of Nunca Mas*. Routledge.
- De Vecchi Gerli, M. (2018). *¡Vivxs lxs Queremos! The Battles for Memory around the Disappeared in Mexico*. [Tesis de doctorado]. University College London. <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10064633/>
- Diamint, R. (2018). ¿Quién custodia a los custodios?: Democracia y uso de la fuerza en América Latina. *Nueva Sociedad*, (278), 24-35.
- Durán-Martínez, A. (2017). *The politics of drug violence: Criminals, cops and politicians in Colombia and Mexico*. Oxford University Press.
- Durin, S.; AMORES. (2019). *En busca de nuestros Amores*. CADHAC.
- Dutrenit Bielous, S. (2013). Secuencias de una impunidad prolongada. La experiencia uruguaya cuando amanecen verdad y justicia. *Historia Actual Online*, (30), 7-22.
- Federman, Natalia. (2021). *Sobre desapariciones estatales y apariciones: la trayectoria de Luciano Arruga en la burocracia de gestión de la muerte*. Universidad Nacional de Lanús.

- Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder* [*Microphysics of Power*]. La Piqueta.
- Frey, B. A. (2009). Los desaparecidos: The Latin American Experience as a Narrative Framework for the International Norm against Forced Disappearances. *Hispanic Issues Series*, 5.1, 52-72.
- Gallagher, J. (2022). *Bootstrap justice: The search for Mexico's disappeared*. Oxford University Press.
- Gatti Casal del Rey, G. (2022). *Desaparecidos: cartografías del abandono*. Turner.
- Goffman, E. (1997). Selections from stigma. *The disability studies reader*, 203-215.
- Guillén, A. y Petersen, D. (2019). El regreso del infierno: los desaparecidos que están vivos. *A dónde van los desaparecidos*. <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2019/02/04/los-desaparecidos-que-estan-vivos/>
- Hinestroza, V., Jave, I., y Huhle, R. (2021). *Comisiones de búsqueda en América Latina. Una apuesta extraordinaria por la integralidad en la investigación de las desapariciones*. GIZ México.
- Kalyvas, S. N. (2006). *The logic of violence in civil war*. Cambridge University Press.
- Kovras, I. (2017). *Grassroots activism and the evolution of transitional justice: The families of the disappeared*. Cambridge University Press.
- Las Rastreadoras del Fuerte y Gómez Lucini, Z. (2020). *Recetario para la memoria*. Sinaloa. Panorama.
- Lessa, F. (2022). *The condor trials: Transnational repression and human rights in South America*. Yale University Press.
- Lessa, F., Olsen, T. D., Payne, L. A., Pereira, G., y Reiter, A. G. (2014). Overcoming Impunity: Pathways to Accountability in Latin America. *International Journal of Transitional Justice*, 8(1), 75-98.
- Mandolessi, S., y Olalde Rico, K. (Eds.). (2022). *Disappearances in Mexico: From the «Dirty War» to the «War on Drugs»*. Routledge.
- Martos, A., y Jaloma, E. (2017). Desenterrando el dolor propio. Las brigadas nacionales de búsqueda de personas desaparecidas en México. En J. Yankelevich (Coord.). *Desde y frente al Estado. Pensar, atender y resistir la desaparición de personas en México*. Centro de Estudios Constitucionales-Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Observatorio sobre Desaparición e Impunidad. (2019a). *Informe comparado sobre eventos de desaparición en entidades federativas: Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas (región noreste)*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)-Flasco, México-Universidad de Oxford-Universidad de Minnesota. <https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto-odim/963/Informe%20com>

- parado%20sobre%20eventos%20de%20desaparici%C3%B3n%20%E2%80%9CNuevo%20Le%C3%B3n%20Coahuila%20y%20Tamaulipas%20%28Regi%C3%B3n%20Noroeste%29%E2%80%9D Observatorio sobre Desaparición e Impunidad. (2019b). *Informe sobre desapariciones en el Estado de Coahuila de Zaragoza*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)-Flacso, México-Universidad de Oxford-Universidad de Minnesota. <https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto-odim/962/Informe%20sobre%20desapariciones%20en%20el%20estado%20de%20Coahuila%20de%20Zaragoza>
- Olsen, T. D., Payne, L. A., y Reiter, A. G. (2010). *Transitional justice in balance: Comparing processes, weighing efficacy*. US Institute of Peace.
- Ovalle, C. V. (2019). Política de contrainsurgencia y desaparición forzada en México en la década de 1970. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 30(1), 43-71.
- Payne, L. A., y Ansolabehere, K. (2021). Conceptualising Post-Transition Disappearances. En K. Ansolabehere, B. A. Frey y L. A. Payne (Eds.), *Disappearances in the Post-Transition Era in Latin America* (pp. 17-36). British Academy. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197267226.003.0002>
- Payne, L. A., y Pereira, G. (2016). Corporate complicity in international human rights violations. *Annual Review of Law and Social Science*, 12, 63-84.
- Payne, L. A., Pereira, G., y Bernal-Bermúdez, L. (2020). *Transitional Justice and Corporate Accountability from Below: Deploying Archimedes' Lever*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108564564>
- Robins, S. (2013). *Families of the missing: A test for contemporary approaches to transitional justice*. Routledge.
- Scott, J. C. (2003). *Los dominados y el arte de la resistencia*. Ediciones Era.
- Sikkink, K. (2011). *The justice cascade: How human rights prosecutions are changing world politics*. WW Norton.
- Skaar, E., García-Godos, J., y Collins, C. (2017). *Transitional Justice in Latin America The Uneven Road from Impunity towards Accountability*. Routledge.
- Stokke, E., y Wiebelhaus-Brahm, E. (2022). Syrian diaspora mobilization for prospective transitional justice in the absence of transition. *Journal of Human Rights*, 21(4), 500-516. <https://doi.org/10.1080/14754835.2021.2007365>.
- Tamanaha, B. Z. (2004). *On the rule of law: History, politics, theory*. Cambridge University Press.
- Valencia, S. (2010). *Capitalismo gore*. Melusina.
- Varela Huerta, A. (2019). Caravana de Madres Centroamericanas, un ejemplo de las nuevas luchas migrantes. En L. D. Vázquez y A. Estévez

(Coords.), *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*. UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Vázquez, D. (2019). *Captura del Estado, macrocriminalidad, y derechos humanos*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Fundación Heinrich Böll-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Verástegui, J. (Coord.). (2018). *Memorias de un corazón ausente*. Fundación Heinrich Böll Stiftung. https://mx.boell.org/sites/default/files/memoria_1.pdf

Vermeulen, M. L. (2012). *Enforced disappearance: Determining state responsibility under the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*. Intersentia.

Wieviorka, M. (2018). *La violencia*. Prometeo.

CAPÍTULO SEGUNDO

RÉGIMEN DE VIOLENCIA Y PATRONES REGIONALES DE DESAPARICIÓN. GEOGRAFÍAS DE LAS DESAPARICIONES EN EL NORESTE DE MÉXICO

Alvaro MARTOS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El régimen de violencia y las desapariciones en el espacio*. III. *Metodología y datos*. IV. *Las desapariciones en la región noreste*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos diez años, las desapariciones en México se han convertido en uno de los sitios más visibles de la geografía de la violencia en el país. La desaparición de personas atraviesa al país de norte a sur y de este a oeste, y su carácter generalizado y reiterado ha generado una profunda cicatriz en el tejido social que permanece abierta. Frente a este panorama, asistimos a un proceso renovado de reflexión y construcción de conocimientos alrededor de las desapariciones, que se manifiesta en una copiosa agenda de eventos (seminarios, conferencias, conversatorios, etcétera) e iniciativas de distinta índole, que buscan problematizar y entender el fenómeno de las desapariciones con la esperanza de encontrar salidas a la “catástrofe social” (Gatti, 2006) que representa. En este contexto de producción de conocimientos, las variables espaciales han ido ganando espacio a partir de los estudios centrados en la geolocalización de las desapariciones y fosas clandestinas (Alegre Mondragón *et al.*, 2022; Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo [CEPAD], 2021; Data Cívica *et al.*, 2017; Guillén *et al.*, 2018; Ruiz Reyes, 2021; Turatti *et al.*, 2022), que complementan y ofrecen nuevas perspectivas a los estudios que optan por enfocarse en los procesos de construcción de significados, los elementos simbólicos y prácticos, las vivencias y los desarrollos normativos e

institucionales en torno a las desapariciones, pero sin reparar en los modos en que las geografías se insertan en el fenómeno de las desapariciones.

Profundizando en el camino avanzado en la literatura sobre la geografía de las desapariciones en México, el objetivo de este capítulo es integrar las dimensiones espaciales del análisis de las desapariciones en el marco de los regímenes de violencia. El argumento que se sostiene es que el régimen de violencia se vincula con las geografías de desapariciones a partir de la producción de patrones regionales de desaparición. Estos patrones señalan conjuntos recurrentes de atributos de las desapariciones en el espacio y en las dinámicas de violencia que dan cuenta de las especificidades de las desapariciones en un territorio determinado. En este sentido, los patrones regionales de las desapariciones combinan la geolocalización de las desapariciones y las relaciones espaciales entre ellas, así como las lógicas vinculadas al régimen de violencia en el que se insertan.

El análisis de las desapariciones en la región noroeste de México (Coahuila de Zaragoza, Nuevo León y Tamaulipas) bajo esta propuesta nos permite identificar al menos tres patrones regionales que ayudan a entender las desapariciones en la región noreste de México durante el periodo 2006-2020: *a)* territorios liberados en el borde de la soberanía; *b)* territorios disputados por múltiples perpetradores, y *c)* territorios de violencia estructural y generalizada. Cada una de estas hipótesis destaca elementos claves que configuran los regímenes de violencia vinculados a los escenarios donde se ejerce la violencia; los actores y sus reglas de acceso y uso de los medios de violencia, y los vínculos entre las diferentes manifestaciones de la violencia dentro de un territorio determinado.

Para desarrollar el argumento propuesto, luego de esta introducción se desarrollan las coordenadas conceptuales para el análisis de las dimensiones espaciales de las desapariciones y se propone un enfoque regional para su estudio, basado en el concepto de regímenes de violencia. En la tercera sección y cuarta sección se detalla la metodología y los datos utilizados para el análisis empírico, y se ofrece un panorama general sobre las desapariciones en la región noreste del país durante el periodo 2006-2018. En las secciones siguientes se desarrollan uno a uno los tres patrones regionales propuestos, y finalmente se presentan las conclusiones del análisis.

II. EL RÉGIMEN DE VIOLENCIA Y LAS DESAPARICIONES EN EL ESPACIO

La premisa de la que parte este libro es que las desapariciones son un fenómeno social específico que forma parte de un proceso más amplio vinculado

a un régimen de violencia. El concepto de régimen de violencia, definido en el capítulo primero de esta obra, refiere al conjunto de reglas y lógicas de interacciones que regulan el acceso, uso y circulación de los medios de violencia. Estas dimensiones del régimen de violencia, lejos de desarrollarse en el vacío, están insertas en coordenadas espacio-temporales específicas que estructuran, a la vez que son estructuradas por las reglas y lógicas que ordenan el ejercicio de la violencia, y específicamente el de las desapariciones. En este sentido, es posible afirmar que las desapariciones están condicionadas por las características del espacio en donde se desarrollan, a la vez que ellas mismas construyen y alteran las geografías de la violencia en una dinámica de mutua determinación. Este postulado recupera, integra y complementa los aportes desde tres perspectivas disciplinarias (sociología, criminología y geografía), que no siempre cuentan con puentes conceptuales y metodológicos que permitan su diálogo y articulación en torno al fenómeno de la violencia, y específicamente de las desapariciones.

El puente conceptual y analítico entre las disciplinas que estudian el espacio y la violencia, y específicamente las desapariciones, puede ser construido a partir del concepto de “régimen de violencia” y del análisis regional de los patrones de desaparición. El régimen de violencia remite a lógicas de acción, que se sitúan en una temporalidad y espacialidad concreta, que funciona como condición situacional, y también como resultado de esas lógicas. En este sentido, las desapariciones se presentan con un fenómeno paradójico, toda vez que aparecen como la suspensión indefinida del espacio y el tiempo para las víctimas, pero que a la vez pueden ser referenciadas a un lugar y hora concreta, referida a la última vez que se tuvo contacto con la persona desaparecida. A partir de esta partícula de verdad, puede realizarse un conjunto de operaciones analíticas que den cuenta de las desapariciones como un fenómeno social, criminal y geográfico, y mediante la agregación de casos en diferentes escalas, reconstruir los contextos que ayuden a explicar y comprender estos procesos de violencia.

En la reconstrucción de los contextos de desaparición, el concepto de régimen de violencia permite ordenar y sistematizar la información disponible sobre los hechos de la desaparición a partir de la identificación de las reglas de acceso, uso y circulación de los medios de violencia, los actores que participan en estas interacciones y las coordenadas espacio-temporales donde se desenvuelve su agencia. Cómo, dónde y cuándo desaparecen las personas se vuelven los interrogantes principales que conducen el análisis de las desapariciones en el régimen de violencia y permiten la identificación de patrones regionales. En este proceso analítico, las escalas regionales se vuelven un elemento fundamental.

Las escalas regionales operan en el análisis como herramientas epistemológicas, mas no ontológicas, que permiten iluminar diferentes aspectos de un fenómeno espacial. En este sentido, las escalas no son parte del fenómeno en sí mismo, sino que permiten conocerlo en sus diferentes manifestaciones territoriales. En el caso de las desapariciones, las diferentes escalas (municipal, estatal, regional) permiten identificar patrones específicos de ocurrencia que dan cuenta de la inserción de las desapariciones en regímenes de violencia más amplios. Partiendo de esta posición, las regiones no están predefinidas, sino que emergen como parte misma del análisis. Sin embargo, es necesario aclarar que existe un límite concreto para la definición de las escalas que se vincula con la estructura de los datos disponibles sobre la desaparición, la mayoría de los cuales se ubican en nivel municipal como máximo nivel de ajuste.

III. METODOLOGÍA Y DATOS

Partiendo del principio de que “la mejor forma de trabajar cartográficamente un crimen tan eminentemente espacial, como lo es el de la desaparición forzada, es ajustando lo máximo posible la escala del mapa a la escala del evento” (Mignorance y Arellana, 2019, p. 37), el enfoque regional aquí propuesto se desarrolla a partir de diferentes escalas (municipal, estatal, regional) de acuerdo con un conjunto de hipótesis interpretativas vinculadas a los patrones regionales de las desapariciones.

El estudio de los patrones regionales de las desapariciones trae consigo una serie de desafíos vinculados a la falta de información y a la calidad de la información disponible. En este sentido, la acción de desaparecer a una persona no sólo produce como efecto inmediato el ocultamiento del cuerpo de la víctima y su paradero, sino también la desaparición de información sobre las circunstancias en la que la desaparición ocurrió. Esta lógica de clandestinidad que rodea a las desapariciones (Ansolabehere y Martos, 2021) se combina con una errática política de información pública sobre las desapariciones por parte del Estado, que han dado como resultado una respuesta lenta, improvisada y poco transparente en relación con los registros de personas desaparecidas (Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, 2017). La principal fuente de información sobre el tema, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPEDNO), no tiene una versión pública de datos abiertos accesible en la actualidad, y ha sido criticado por diferentes aspectos, entre ellos las duplicidad de datos, el subregistro, los errores en el registro y la información

incompleta (Comité Contra la Desaparición Forzada, 2022; NOSC-AGA, 2020; Tzuc, 2020, 2022). Su antecesor inmediato, el Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas (RNPED), a pesar de contar con una base de datos abierta, también ha sido cuestionado debido a sus deficiencias en relación con su metodología y su contenido (Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan Larios, 2017; Data Cívica, 2019).

Teniendo en cuenta las limitaciones arriba mencionadas, para el presente estudio se utilizó una muestra del RNPEDNO, por ser esta la base oficial, compuesta por 26,373 registros de casos de desaparición (donde se incluyen personas desaparecidas, no localizadas y localizadas) ocurridos entre enero de 2006 y diciembre de 2020 en los estados de Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila. De manera complementaria, esta muestra se complementó con la información obtenida de la base de datos del Observatorio sobre Desaparición e Impunidad, compuesta de un total de 1,629 casos de desaparición documentados por organizaciones de derechos humanos y colectivos de búsqueda, distribuidos en dieciocho entidades federativas y 142 variables, que incluyen información sobre las víctimas, los hechos, los perpetradores y las respuestas del Estado. Para este estudio se tomó una muestra de 1,329 casos, equivalentes al 83% del total, ocurridos entre 2006 y 2017 en los estados de Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila. A su vez, se integraron datos de homicidios provenientes del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como estadísticas de diferentes orígenes analizadas por fuentes secundarias.

La selección de casos (Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) responde a cuatro criterios simultáneos. El primero, de tipo espacial, se refiere a la combinación de factores físico-naturales e histórico-culturales que delimitan las ocho regiones de México, siendo una de ellas la región noreste, compuesta por los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. En términos poblacionales, es la segunda región menos poblada y con menor densidad de habitantes, y la segunda más extensa en territorio (detrás de la región noroeste). Esto se complementa con la alta concentración de la población en un grupo pequeño de ciudades, que incluyen Saltillo, Torreón, Monclova y Piedras Negras en Coahuila, la zona metropolitana de Monterrey (Nuevo León) y los municipios de Reynosa, Matamoros, Nuevo Laredo y Victoria (Tamaulipas). En materia económica, es la tercera región con mayor peso en el PIB nacional (detrás de la región centro y noroeste), y en materia social es una de las regiones con menor incidencia de la pobreza y menor rezago educativo. Otra de las principales marcas de la región es su frontera con el sur de Texas, Estados Unidos, lo que la vuelve un espacio geoestratégico para el comercio e intercambio, legal e ilegal, de personas, bienes y servicios.

MAPA 1 REGIÓN NORESTE



FUENTE: elaboración propia.

El segundo criterio se vincula al régimen de violencia, y se refiere al hecho de que la región comparte una misma geografía de la violencia vinculada a la presencia y disputa entre diferentes organizaciones criminales a lo largo de la historia, siendo para el periodo 2006-2018 el cártel del Golfo y los Zetas los principales y a los sucesivos operativos militares de seguridad que configuraron un régimen de violencia multidireccional resultante de la ruptura de equilibrios entre Estado, grupos criminales y la población en general (Observatorio sobre Desaparición e Impunidad [ODIM], 2019a). Esto se manifiesta en la base de datos del RNPEDNO, donde las entidades de la región acumulan el 16% del total de registros de casos de desaparición entre 2006 y 2020. En términos absolutos, Tamaulipas ocupa el tercer lugar a nivel nacional (15333 casos), Nuevo León, el octavo lugar (7469 casos) y Coahuila, el decimoquinto (3571 casos), para el mismo periodo 2006-2020. En términos relativos, Tamaulipas se localiza en el primer lugar a nivel nacional (469 desapariciones cada 100 mil habitantes), Nuevo León, en el décimo lugar (160 desapariciones cada 100 mil habitantes), y Coahuila, en el decimoquinto (129 desapariciones cada 100 mil habitantes).

El tercer criterio es de selección intencional y tiene que ver con el trabajo previo del Observatorio de Desapariciones e Impunidad de análisis de las desapariciones en la región (ODIM, 2017, 2019b, 2019a). Esto implicó la recopilación, sistematización y análisis de grandes cantidades de información no sólo de desapariciones, sino del contexto en la zona, lo que permitió a su vez desarrollar los fundamentos empíricos del concepto de régimen de violencia como herramienta de análisis de las desapariciones.

El cuarto criterio es de carácter temporal, y se vincula a la propia dinámica de las desapariciones y a la disponibilidad de datos. Seleccionamos el periodo 2006-2020 tomando como marcador inicial el inicio del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, uno de los principales responsables políticos de la ola de violencia, que se manifestó en el incremento de los homicidios y las desapariciones en el país asociada a la estrategia de “combate frontal y eficaz al narcotráfico”, más conocida como “la guerra contra el narco” (Galindo *et al.*, 2018). Como marcador final, tomamos el 31 de diciembre de 2020. A lo largo de estos años, la dinámica de la violencia expresada en los registros de homicidios y desapariciones ha variado con tendencias crecientes y decrecientes, pero se mantienen siempre por encima de los registros de 2007, lo que afirma el momento de quiebre en 2006.

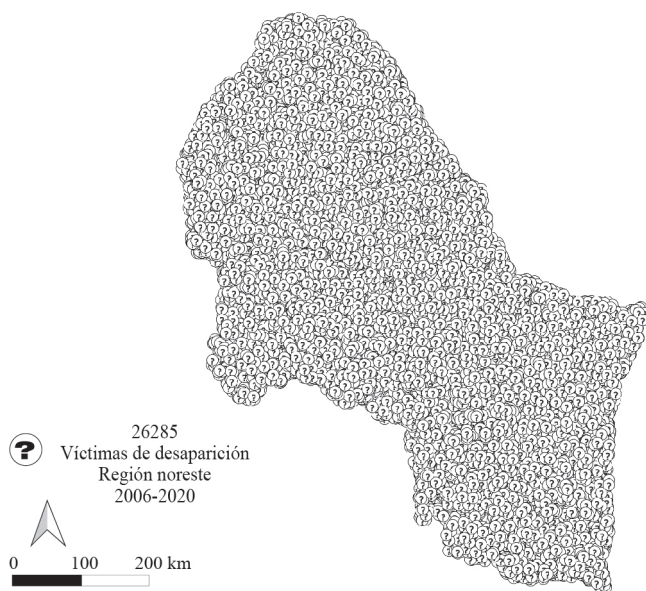
La metodología de análisis utilizada combina el análisis estadístico, la representación cartográfica y el análisis de contexto. Para cada una de las hipótesis propuestas se analizan estadísticamente los datos de los registros, se representan las principales dinámicas a través de mapas y se profundiza en las dinámicas contextuales que explican las desapariciones en el marco del régimen de violencia. La integración de estos tres análisis permite sostener y fundamentar los argumentos propuestos en torno a cada uno de los patrones regionales de desaparición.

IV. LAS DESAPARICIONES EN LA REGIÓN NORESTE

Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas están repletos de personas desaparecidas. Si tuviéramos que representar cada una de las personas que han sufrido de la privación de su libertad y posterior ocultamiento abriendo un interrogante sobre su paradero entre sus seres queridos y sus comunidades, el mapa resultante se vería así:

MAPA 2

VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN EN LA REGIÓN NORESTE 2006-2020



FUENTE: elaboración propia con base en el RNPEDNO.

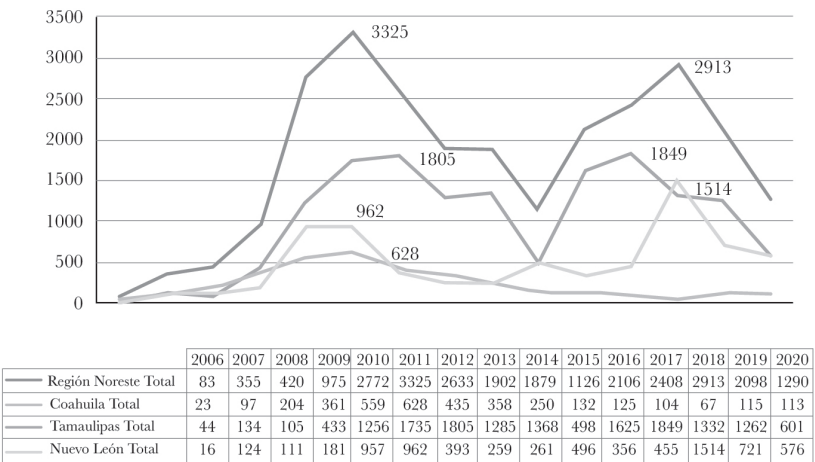
Este mapa, inspirado en el ejercicio cartográfico de desaparición forzada, co (Mignorance y Arellana, 2019), da cuenta de cada una de las ausencias que saturan y desbordan el espacio de la región. Cada una de las 26,285 personas desaparecidas entre 2006 y 2020 en los estados de Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila ha sido representada por un interrogante, que simboliza la pregunta que atraviesa a sus familiares y comunidades: “¿Dónde están?”. La imagen que devuelve esta representación es absurda, carente de sentido e incomprensible, como lo es la experiencia íntima de las miles de víctimas de esta catástrofe social. Sin embargo, esto no anula ni la responsabilidad ni el deseo de intentar entender este “universo lleno de lugares fuera de norma, de identidades dislocadas, de dolientes, de fugados, de abandono, de desechos, de parias, de precarios, de vulnerables” (Gatti, 2017, p. 15).

El mapa 2, si bien tiene la potencia simbólica de representar la catástrofe social que significan las desapariciones en la región noreste, no permite analizar los patrones regionales y las diferentes características del régimen de violencia. Un primer elemento a tener en cuenta es la distribución de las

desapariciones en el tiempo. Analizando la gráfica 1, se observa como primer elemento una distribución con dos picos a nivel regional en 2011, con 3,325 casos registrados, y en 2019, con 2,913. Entre estos años los registros descienden, llegando a su punto más bajo en 2015, para luego retomar la tendencia al alza. A nivel de las entidades federativas, las tendencias son similares para Tamaulipas y Nuevo León, con dos picos alrededor de 2011 y 2019, y las principales diferencias se dan entre Tamaulipas, que registra en términos absolutos la mayor cantidad de desapariciones, y Coahuila, donde las cantidades son menores, y desde 2011 tiene un descenso sostenido en la cantidad de casos registrados.

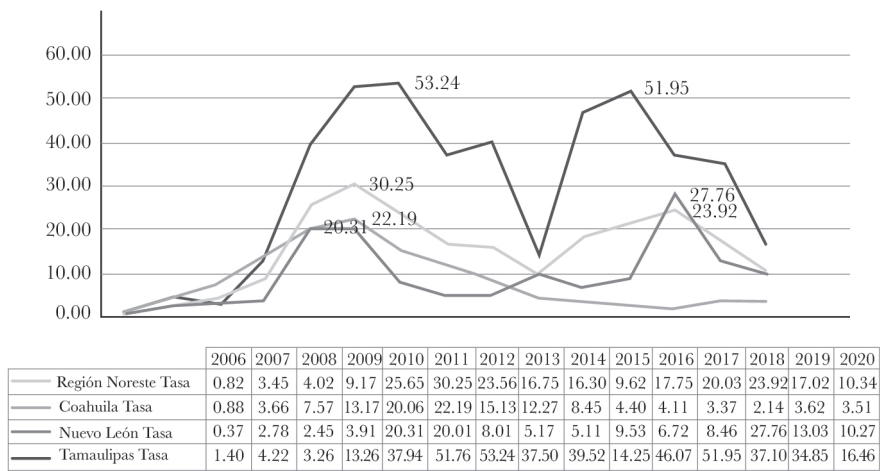
En términos relativos a la población, el panorama se mantiene; sin embargo, se pone de manifiesto la gravedad de la problemática de las desapariciones en Tamaulipas, que supera incluso a la tasa regional de desapariciones, con picos en 2011 y 2017. Este patrón temporal en la región y en las entidades que adopta una forma bimodal con dos picos da cuenta de la escalada de la violencia a nivel regional a partir del recrudecimiento del conflicto intracárteles entre los Zetas y el Cartel del Golfo y la estrategia de combate frontal adoptada por el Estado y ejecutada a través de los sucesivos operativos militares en la región noreste hacia el final del periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018).

GRÁFICA 1
PERSONAS DESAPARECIDAS POR AÑO, REGIÓN Y ENTIDAD



FUENTE: elaboración propia con base en el RNPEDNO.

GRÁFICA 2
TASA DE DESAPARICIONES CADA 100,000 HABITANTES
POR AÑO, REGIÓN Y ENTIDAD



FUENTE: elaboración propia con base en el RNPEDNO y el Conapo.¹

La distribución espacial de las desapariciones en la región da cuenta de la extensión del fenómeno y de su cobertura. La región noreste se compone de un total de 132 municipios, de los cuales sólo en doce (equivalentes al 9%) de ellos no se registran desapariciones en el periodo 2006-2020. En el caso de las entidades, las tasas de incidencia municipal (es decir, el porcentaje de los municipios afectados por la desaparición sobre el total) son en todos los casos superiores al 80%, siendo la tasa más alta la de Tamaulipas y Nuevo León, con un 95% y 94%, respectivamente, de sus municipios afectados por la desaparición.

TABLA 1
INCIDENCIA DE LAS DESAPARICIONES A NIVEL
MUNICIPAL POR ENTIDAD, REGIÓN NORESTE

Región/entidad	No. de municipios	No. de municipios con desapariciones 2006-2018	% de incidencia municipal de las desapariciones
Región noreste	132	120	91%

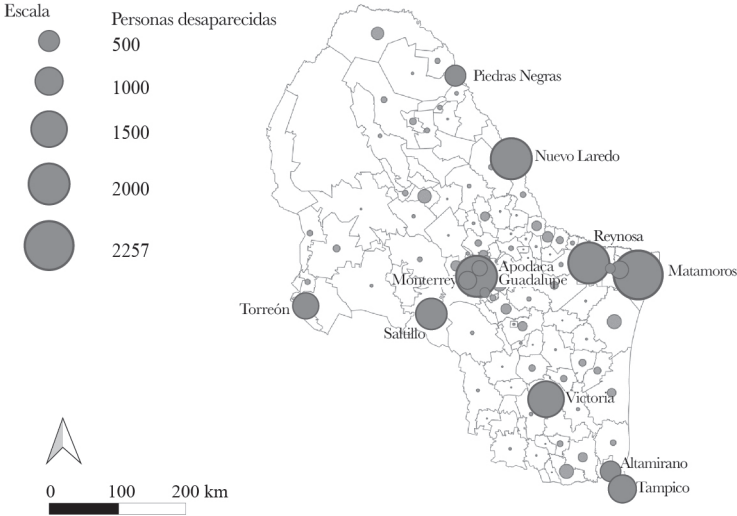
¹ Proyecciones de población para las entidades federativas a mitad de año 1970-2050.

<i>Región/entidad</i>	<i>No. de municipios</i>	<i>No. de municipios con desapariciones 2006-2018</i>	<i>% de incidencia municipal de las desapariciones</i>
Coahuila de Zaragoza	38	31	81%
Nuevo León	51	48	94%
Tamaulipas	43	41	95%

FUENTE: elaboración propia con base en el RNPEDNO.

En el mapa 3 se puede observar una representación alternativa de las desapariciones en la región noreste, que permite dimensionar los patrones regionales de desaparición. El mapa de burbujas muestra la acumulación de casos a lo largo del territorio y su distribución espacial. Cada una de las burbujas está asociada al centroide de cada municipio, y está dimensionada en relación con el número de desapariciones que ocurren en cada unidad geográfica, siendo el más pequeño el que corresponde a una desaparición (en municipios como Nuevo Morelos en Tamaulipas, Morelos en Coahuila o Nadadores en Nuevo León) hasta el más grande, que corresponde a 3,325 desapariciones en Matamoros, Tamaulipas. Este tipo de representaciones es útil para contrastar las diferentes incidencias del fenómeno, y al no depender de los límites de cada unidad geográfica, permite apreciar la dimensión de las desapariciones, independientemente del tamaño del municipio. Esto facilita la comparación visual entre municipios con similar cantidad de personas desaparecidas, pero con diferentes extensiones territoriales, como Monterrey, 2,035 casos en 894 km²; Nuevo Laredo, 2,659 casos en 1,334 km², y Reynosa, 2985 casos en 3157 km².

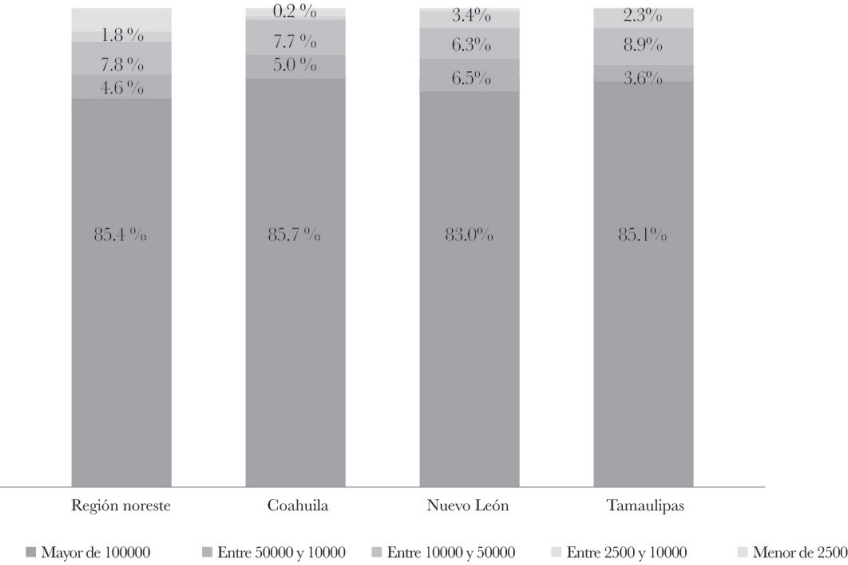
MAPA 3 MAPA DE BURBUJAS. PERSONAS DESAPARECIDAS REGIÓN NORESTE 2006-2018



FUENTE: elaboración propia con base en el RNPEDNO.

El mapa permite identificar algunas características sobresalientes del régimen de violencia en la región y de los patrones de desaparición que de él se derivan. En primer lugar, se observa que las desapariciones son más frecuentes en los grandes núcleos urbanos, y especialmente en las ciudades capitales de cada entidad: Monterrey en Nuevo León, Saltillo en Coahuila y Ciudad Victoria en Tamaulipas. Esto se complementa además con otro conjunto de ciudades de alta población y peso económico en la región, como Torreón en Coahuila, Altamira y Tampico en Tamaulipas. En este sentido, las desapariciones, de manera similar a los homicidios, son un fenómeno eminentemente urbano, donde los municipios de más de 100,000 habitantes concentran más del 82% de todas las desapariciones en la región y en cada una de las entidades (véase la gráfica 3).

GRÁFICA 3
DISTRIBUCIÓN DE DESAPARICIONES POR TIPO DE MUNICIPIO
SEGÚN EL TAMAÑO DE LA POBLACIÓN MUNICIPAL



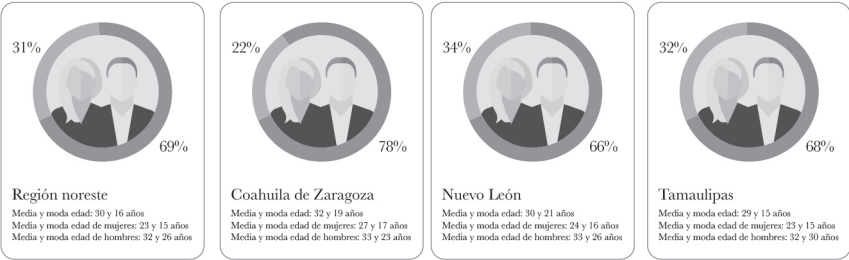
FUENTE: elaboración propia con base en el RNPEDNO e INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020.

Sumado a la distribución concentrada de las desapariciones en las grandes urbes, hay un claro patrón regional en la frontera de cada una de las entidades con Estados Unidos: Matamoros, Reynosa, Nuevo Laredo en Tamaulipas y Piedras Negras en Coahuila componen una cadena de ciudades fronterizas donde la desaparición tiene una alta incidencia. A partir de estas características, es posible identificar tres corredores de desaparición transversales a la región: un corredor norte-fronterizo, compuesto por los principales municipios que comparten límite con Estados Unidos, que va desde Matamoros en Tamaulipas a Acuña en Coahuila, caracterizado por la alta incidencia de las desapariciones en Tamaulipas y en menor proporción en Coahuila. Un primer corredor central, con orientación oeste-este, con epicentro en la región metropolitana de Monterrey en Nuevo León y que incluye a Torreón y Saltillo en Coahuila y a Reynosa y Matamoros en Tamaulipas y que coincide con el trazo de la carretera federal 40, que une Mazatlán (Sinaloa) y Reynosa (Tamaulipas). Finalmente, un segundo corredor central, con orientación sur-norte, que une los municipios de Tampico, Altamira y Ciu-

dad Victoria (al sur de Tamaulipas), pasando por Monterrey (Nuevo León) y Nuevo Laredo (al norte de Tamaulipas), y que coincide con el trazo de la carretera Federal 85, que va de la Ciudad de México a Nuevo Laredo. Estos patrones refieren sólo al aspecto espacial de las desapariciones; sin embargo, pueden complementarse con el análisis de las variables sociodemográficas y las características básicas de los hechos en términos de los desenlaces.

En relación con las víctimas de la desaparición, los perfiles a nivel regional y de las entidades confirman la tendencia a nivel nacional, donde la mayoría de las víctimas son hombres. Esta tendencia es particularmente alta en Coahuila de Zaragoza, donde los porcentajes entre víctimas hombres y mujeres es de 78% y 22%, respectivamente. La edad que más se repite en las víctimas de desaparición a nivel regional son los dieciséis años, lo que nos señala la prevalencia de este tipo de violación de derechos humanos entre las personas jóvenes y adolescentes; sin embargo, la media o promedio simple de la edad entre las personas desaparecidas es de treinta años a nivel regional. Un rasgo relevante en la distribución de edades es que tanto para la región como para las entidades los promedios y las medias de edad son menores para el caso de las mujeres, lo que indica que éstas desaparecen en edades más tempranas. Esto es particularmente relevante en el caso de Tamaulipas y a nivel regional, donde la edad que más se repite es la de quince años, y el promedio de edad para las mujeres desaparecidas son veintitrés años.

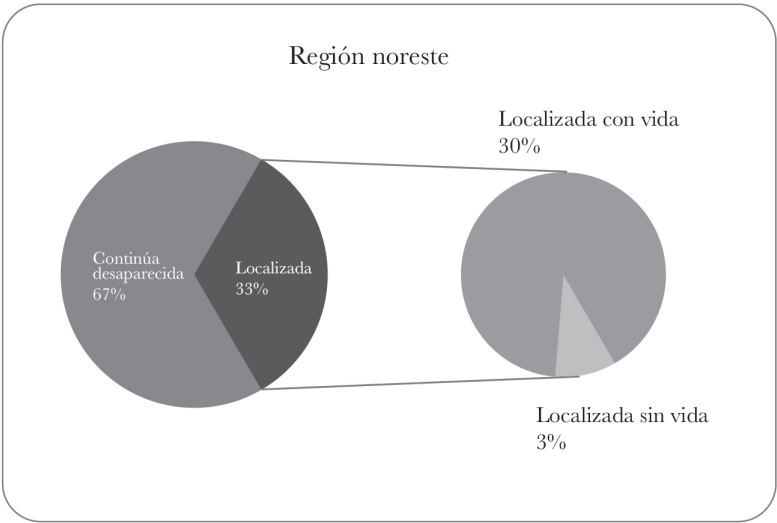
GRÁFICA 4
DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS.
PERSONAS DESAPARECIDAS REGIÓN NORESTE



FUENTE: elaboración propia con base en el RNPEDNO.

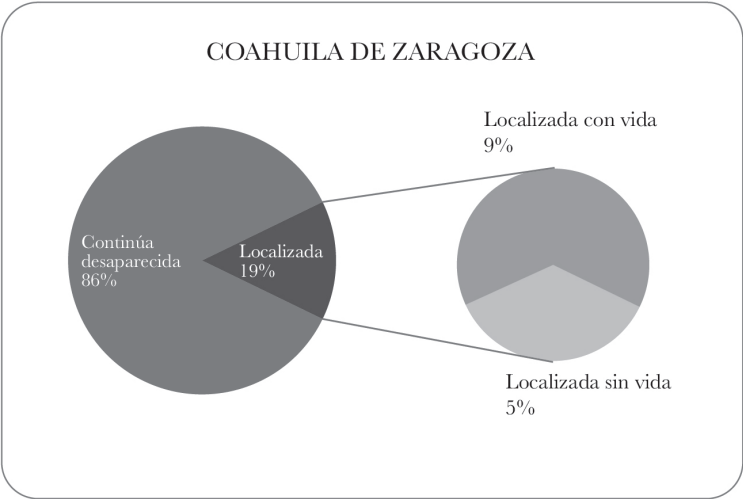
La efectividad de las desapariciones en la región noreste de México es abrumadora. De las 26,285 personas desaparecidas, no localizadas y localizadas registradas en el RNPEDNO entre 2006 y 2020, sólo el 33% es localizada. A su vez, del total de desaparecidas, el 30% aparece con vida, y el 4% restante son localizadas sin vida. Similares proporciones se repiten para cada una de las entidades, aunque con variaciones, que merecen la pena destacar. Coahuila de Zaragoza es la entidad donde el panorama es más letal. Esta entidad tiene el porcentaje más alto de personas que permanecen desaparecidas con respecto al total de la entidad (86% de 3,571 registros), y también el porcentaje más alto de localizaciones sin vida (5%). Estas proporciones la separan de Nuevo León y Tamaulipas, que mantienen resultados muy similares entre sí y con la región.

GRÁFICA 5
ESTATUS DE DESAPARICIÓN EN LA REGIÓN NORESTE



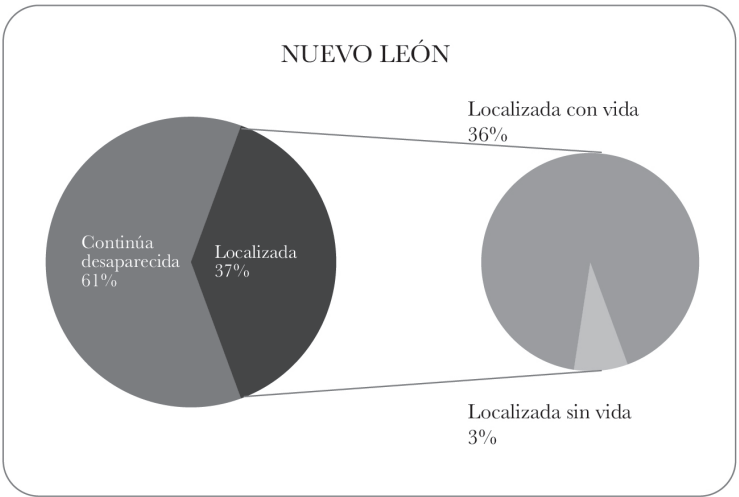
FUENTE: elaboración propia con base en el RNPEDNO.

GRÁFICA 6
ESTATUS DE DESAPARICIÓN EN COAHUILA DE ZARAGOZA



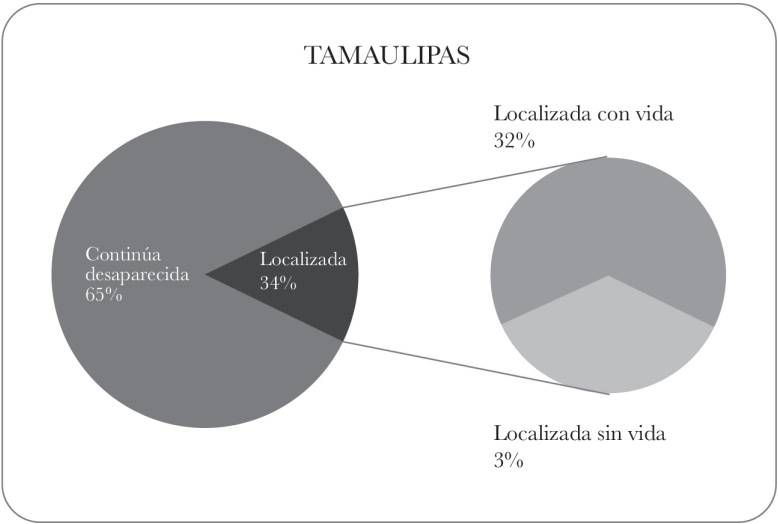
FUENTE: elaboración propia con base en el RNPEDNO.

GRÁFICA 7
ESTATUS DE DESAPARICIÓN EN NUEVO LEÓN



FUENTE: elaboración propia con base en el RNPEDNO.

GRÁFICA 8
ESTATUS DE DESAPARICIÓN EN TAMAULIPAS



FUENTE: elaboración propia con base en el RNPEDNO.

A partir del mapeo cartográfico y estadístico descriptivo de las desapariciones en la región noreste del país es posible identificar tres patrones regionales específicos del régimen de violencia en el que se insertan cada uno de los interrogantes simbolizados en el mapa 1.

1. *Territorios de frontera en el borde de la soberanía*

Las fronteras de los Estados-nación tienen una relación intrínseca con las violencias y el conflicto. Atadas al propio proceso de formación de los Estados, las fronteras simbolizan el límite de la soberanía que divide un Estado de otro y condensan la violencia fundante del poder soberano (Brambilla y Jones, 2020). En tiempos de globalización y transnacionalismo acelerado, las fronteras se han convertido en espacios de disputa entre un variado grupo de actores, muchos de los cuales tienen un carácter transnacional, que desafían las lógicas clásicas del control social y territorial de las poblaciones. En estos espacios de disputa, las lógicas y políticas de los bordes atraviesan los planos espaciales, temporales y biopolíticos de la población que por ella circula, exponiendo los cuerpos al arbitrio del tiempo, del espacio y del poder.

En este escenario, las personas desaparecidas encuentran un hábitat particularmente fértil para su multiplicación. Las reglas de acceso, uso y circulación de la violencia en las fronteras proyectan sus efectos sobre las personas, volviéndolas víctimas de múltiples violencias, vulnerables y desaparecidas. Esta dinámica puede ser observada en las miles de personas que desaparecen del mapa intentando cruzar la frontera México-Estados Unidos, y particularmente en aquellas que desaparecen en el corredor fronterizo de la región noreste.

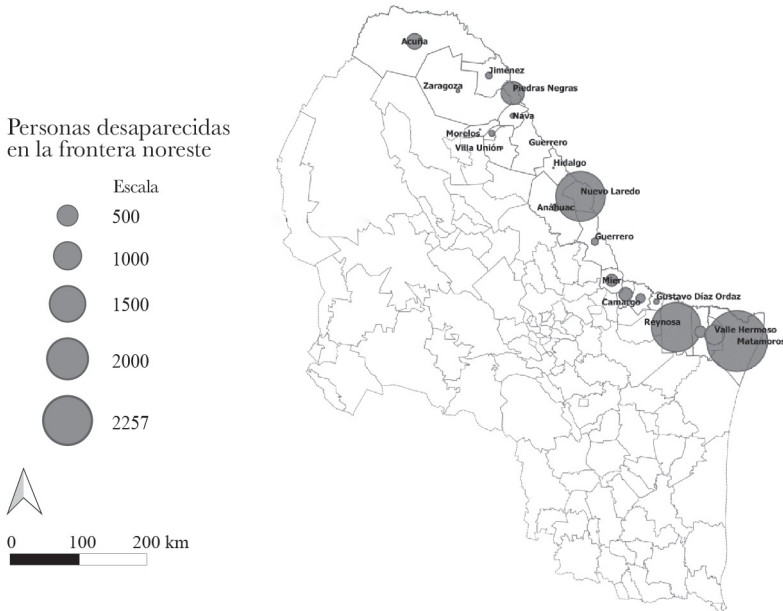
La región fronteriza noreste se compone del conjunto de veintiún municipios que estructuran sus relaciones económicas, políticas, sociales y de violencia en torno a las fronteras en las entidades de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. La frontera es una de las más transitadas en todo el mundo, y debido a sus características geográficas ha sido uno de los territorios de disputa más encarnizada entre las elites políticas, económicas, militares y criminales de México y Estados Unidos.

La región noreste concentra 1,387 kilómetros de frontera con Estados Unidos, que representa un 43% del total de la frontera mexicana. Coahuila (732 km) y Tamaulipas (641 km) abarcan la mayor parte de la frontera y concentran la mayor cantidad de pasos fronterizos, siendo Tamaulipas la entidad con más pasos en todo el país, con veintiuno. Algunas de las ciudades fronterizas más importantes, como Reynosa-McAllen, Matamoros Brownsville, Nuevo Laredo-Laredo, en Tamaulipas y Piedras Negras-Eagle Pass en Coahuila, son también las que más registros de personas desaparecidas tienen.

El mapa 4 da cuenta de las personas desaparecidas en las fronteras de la región noreste, donde destacan tres grupos de municipios de acuerdo con la frecuencia e incidencia de las desapariciones. Un primer grupo compuesto por los municipios de Matamoros (3325), Reynosa (2985), Nuevo Laredo (2659), todos ellos ubicados en Tamaulipas. Un segundo grupo de frecuencia media compuesto por Piedras Negras (492) y Acuña (191) en Coahuila y Valle Hermoso (282), Miguel Alemán (226), Río Bravo (201) y Mier (127) en Tamaulipas. Finalmente, un tercer grupo de municipios con la más baja frecuencia de desapariciones en la frontera donde se encuentran Anáhuac en Nuevo León (63); Camargo (82), Gustavo Díaz Ordaz (54), Guerrero (46) en Tamaulipas y municipios fronterizos de Coahuila como Nava (21), Zaragoza (6), Villa Unión (3), Hidalgo (2) y Morelos, Guerrero y Jiménez con una desaparición registrada cada uno, según el RNPEDNO. Los municipios del segundo y tercer grupo son donde se observan cifras absolutas menores al primer grupo, pero donde la incidencia, medida en la tasa de desaparición cada 100,000 habitantes, es mayor, por ejemplo en Mier

(2935), Guerrero (1036), Miguel Alemán (823), seguidos por municipios del primer grupo, como Nuevo Laredo (665) y Matamoros (638).

MAPA 4
 MAPA DE BURBUJAS. DESAPARECIDOS EN LA FRONTERA NORESTE



FUENTE: elaboración propia con base en el RNPEDNO.

En estos municipios, las desapariciones están vinculadas muchas veces a migrantes que en su intento de cruzar la frontera son víctimas de diferentes tipos de violencias, entre ellas las desapariciones. Al respecto, desde 2009 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) comenzó a emitir informes temáticos especiales sobre las violencias sufridas por los migrantes, específicamente en relación con secuestros. En el primer informe, si bien la región norte no era la que más casos acumulaba (11.8% de un total de 9,758 migrantes secuestrados entre septiembre de 2008 a febrero de 2009 registrados en diversas fuentes), Tamaulipas se ubicaba ya en tercer lugar (detrás de Veracruz y Tabasco), con 912 casos. Para 2021, la CNDH ya había emitido una recomendación particular, cuatro recomendaciones generales y tres informes especiales en temas de tráfico de personas, secuestro, desaparición y privación de la vida de personas migrantes. En su último informe sobre el periodo 2011-2020, registró 164 quejas, con un registro oficial de

1,584 víctimas, siendo Tamaulipas el estado con mayor incidencia, con un 22% del total de los registros en las quejas analizadas, en el marco de la ruta migrante del golfo compuesta por los estados de Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Veracruz y Tamaulipas (Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH], 2021).

El patrón regional de desapariciones vinculado a las fronteras tiene la particularidad de extender sus alcances hacia sitios que son de paso hacia el límite del estado. Dos eventos, vinculados a la desaparición masiva y localización sin vida de migrantes, son ilustrativos de esta dinámica: el caso de las 72 personas migrantes privadas de la vida en el municipio de San Fernando, en Tamaulipas (“Masacre de San Fernando” o “Masacre de los 72”),² y el caso de las 49 personas, trece de ellas migrantes centroamericanas, localizadas sin vida en Cadereyta el 13 de mayo de 2012.³

En el primer caso, un grupo de 74 personas migrantes de diversas nacionalidades que viajaban a bordo de dos camionetas rumbo a la frontera norte de México fueron interceptadas y secuestradas por un grupo de hombres armados en las inmediaciones del municipio de San Fernando, Tamaulipas, después fueron trasladadas a un rancho ubicado en el referido municipio, donde 72 de ellas perdieron la vida por arma de fuego (58 hombres y catorce mujeres) (CNDH, 2021). Los hechos fueron atribuidos al crimen organizado, específicamente a los Zetas, que tenían dos objetivos principales en la región:

- a) Mantener el control de un municipio estratégico para las comunicaciones y para extorsionar migrantes o utilizarlos como sicarios y b) Evitar que le llegaran al Cártel del Golfo los refuerzos que les enviaba la Familia Michoacana y el Cártel de Sinaloa para apoyarlos en su guerra contra los Zetas. (Aguayo, 2016, p. 11)

En el caso de Cadereyta, 49 cuerpos mutilados (torsos sin brazos, piernas ni cabezas) fueron localizados en la carretera que une Monterrey con Reynosa. Algunos de los restos fueron identificados (catorce) y entregados a sus familiares (doce), mientras que 33 de ellos fueron inhumados en una fosa común, panteón municipal de la Congregación Martinitos, en Cerral-

² Sobre este caso, la CNDH emitió la recomendación por violaciones graves a los derechos humanos 80/2013 dirigida a la Procuraduría General de la República y al gobernador constitucional del estado de Tamaulipas, y la recomendación por violaciones graves a derechos humanos 23VG/2019 dirigida al titular de la Fiscalía General de la República y al gobernador del estado de Tamaulipas.

³ Sobre este caso, la CNDH emitió la recomendación por violaciones graves a los derechos humanos 8VG/2017.

vo, Nuevo León. Los hechos fueron también adjudicados al Cártel de los Zetas como parte de una estrategia “para inculpar de dichos actos a organizaciones criminales antagónicas, misma que se complementaría con la colocación de mantas en todo el país, deslindándose de tales hechos para causar confusión en las autoridades y en la opinión pública”, según el subje- fe operativo del Estado Mayor de la Sedena, Édgar Luis Villegas (Redacción *Animal Político*, 2012).

Similares hechos, pero en menor magnitud han ocurrido en la frontera noreste del país de manera recursiva,⁴ lo que da cuenta de un patrón regio- nal de desapariciones que tiene como víctimas principales a las personas migrantes y en tránsito en la frontera noreste del país, un conjunto diversi- ficado de perpetradores encabezado por las organizaciones vinculadas al tráfico de drogas, como Los Zetas y el Cartel del Golfo, y la participación de las autoridades de los tres niveles, con distintos grados de responsabi- lidad sobre las desapariciones. Este patrón regional de violencia da cuenta de lógicas de abandono y desamparo de las víctimas por parte del Estado (Aguayo, 2016), de la pérdida del monopolio de la violencia por parte del Estado en un marco de paramilitarización, estrategias de enfrentamiento directo y la penetración de las organizaciones criminales en el aparato esta- tal y el tejido social (Correa-Cabrera, 2014; Correa-Cabrera *et al.*, 2015). A su vez, las desapariciones asociadas a eventos masivos contra migrantes dan cuenta de una gubernamentalidad necropolítica de las migraciones basada en “formas autoritarias de poder que buscan asegurar la acumulación por desposesión. En esa perspectiva, la existencia de estos brazos armados pare- ce una forma de gobierno privado indirecto de las migraciones en la región” (Varela Huerta, 2017).

En este contexto, las autoridades oficiales han colocado a los grupos del crimen organizado y al enfrentamiento entre ellos como la principal causa de la violencia. Sin embargo, los patrones regionales de violencia en el no- rreste del país ponen en evidencia la lógica de disputa del territorio, no sólo por organizaciones criminales, sino también por múltiples perpetradores que incluyen a particulares y agentes del Estado.

2. Territorios disputados por múltiples perpetradores

Las desapariciones como forma de violencia multidireccional se perpe- túan por una diversidad de actores. Frente a la narrativa estatal, replicada

⁴ Para una cronología de hechos violentos en Tamaulipas, véase Appendix 2 en Correa- Cabrera, 2017.

por los medios de comunicación masivos, diferentes estudios han insistido en la importancia de “desmitificar” los discursos que explican las desapariciones como resultado del enfrentamiento entre grupos del crimen organizado (ODIM, 2017, 2019a), haciendo visibles las “zonas grises” entre el crimen organizado y el Estado (Trejo y Ley, 2020) y los efectos de la militarización y la guerra contra las drogas como estrategia de combate frontal al crimen organizado por parte del Estado (Atuesta, 2018; Chinchilla, 2018; Correa-Cabrera *et al.*, 2015; Durán-Martínez, 2018).

El patrón regional de desapariciones vinculado a la disputa del territorio no niega la presencia y efectos del crimen organizado, sino que partiendo de una mirada relacional de la violencia, identifica la multiplicidad de perpetradores vinculados a las desapariciones a partir de dos dinámicas concomitantes que incluyen la disputa y fragmentación de las organizaciones criminales y la respuesta estatal militarizada bajo la estrategia de “guerra contra el narco”. Cada una de estas dinámicas dan contorno al patrón regional de desapariciones vinculadas a la disputa del territorio desde diferentes lógicas.

En el caso de las organizaciones criminales, vinculadas originalmente al tráfico de drogas, pero luego ampliadas hacia otras actividades económicas, adoptando formatos similares al de corporaciones multinacionales (Correa-Cabrera, 2017; Hope, 2015), los procesos de fragmentación (y cooperación) han sido uno de los factores principales en el aumento de la violencia en general y las desapariciones en particular. Esta explicación es de hecho la más extendida, y responde a la idea de disputas entre cárteles por el control territorial y a las estrategias del Estado de capturar a los líderes. En este sentido, la dinámicas de “balcanización” y fragmentación del crimen organizado ha sido documentada por diferentes analistas (Beittel, 2019; Esberg, 2020; Fuerte Celis, 2016; International Crisis Group, 2022; Montalvo, 2015; Pérez Dávila y Atuesta Becerra, 2016) “according to the annual U.S. Drug Enforcement Administration’s” (DEA’s y asociada al aumento de la violencia como resultado de la alteración de los equilibrios, niveles de dominación y control territorial de las organizaciones criminales.

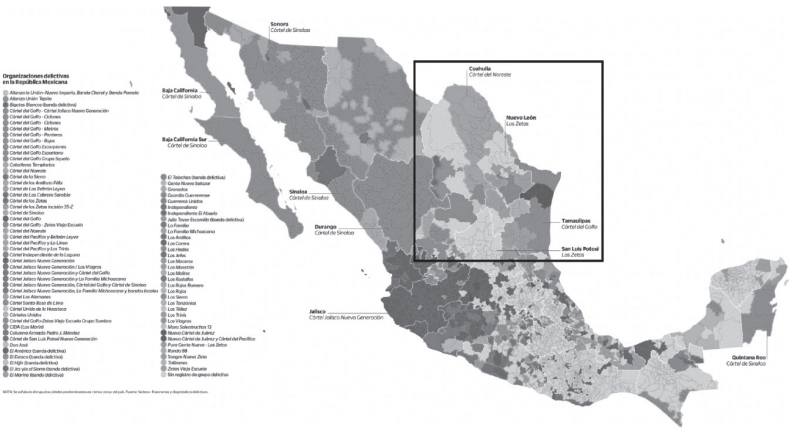
En el caso de la región noreste, el proceso de fragmentación de los grupos del crimen organizado está asociado a la historia de los Zetas, que durante el periodo analizado (2006-2020) vio su nacimiento, expansión y debilitamiento. Esta organización nació como una escisión del cártel del Golfo, y fue justamente a través de ese proceso de edición como adquirió sus principales características, que la diferenciaron del resto, en particular por el uso de la violencia de manera indiscriminada y brutal. En 2010, luego de un periodo de progresiva autonomización, los Zetas declararon la guerra contra el cártel

del Golfo, y emprendieron un enfrentamiento que llevó a un incremento sin precedentes de la violencia y las desapariciones en los años siguientes.⁵

En este marco de realineamientos y disputas, los modos de ejercer la violencia por parte de los Zetas fueron imitados por los grupos rivales como una estrategia de supervivencia. Esto llevó a una aceleración del carácter paramilitar de las organizaciones, su profesionalización y la brutalidad. En este contexto, aumentaron los episodios de homicidios y desapariciones masivas, siendo la “Masacre de Allende” una de las más notorias (Aguayo, 2016). Esto se combinó a su vez con un endurecimiento y militarización del combate contra el crimen organizado, centrado en la captura de los principales líderes, lo que alimentó aún más el proceso de fragmentación y disputa por el territorio. De la presencia en 2006 de dos organizaciones principales, cártel del Golfo y Zetas, se pasó a un escenario de fragmentación, donde se generaron nuevos grupos, como Ciclonos, Escorpiones, Rojos, Metros, Panteras, Talibanes, Zetas Vieja Escuela, Cártel del Noroeste, entre otros (Dalby, 2021; García, 2018) (véanse los mapas 5 y 6).

MAPA 5
LOCALIZACIÓN DE GRUPOS Y BANDAS DELICTIVAS
EN MÉXICO DE ACUERDO CON LOS DATOS DE ANÁLISIS
DE INTELIGENCIA MILITAR DE LA SEDEN DE 2017 A JULIO DE 2022

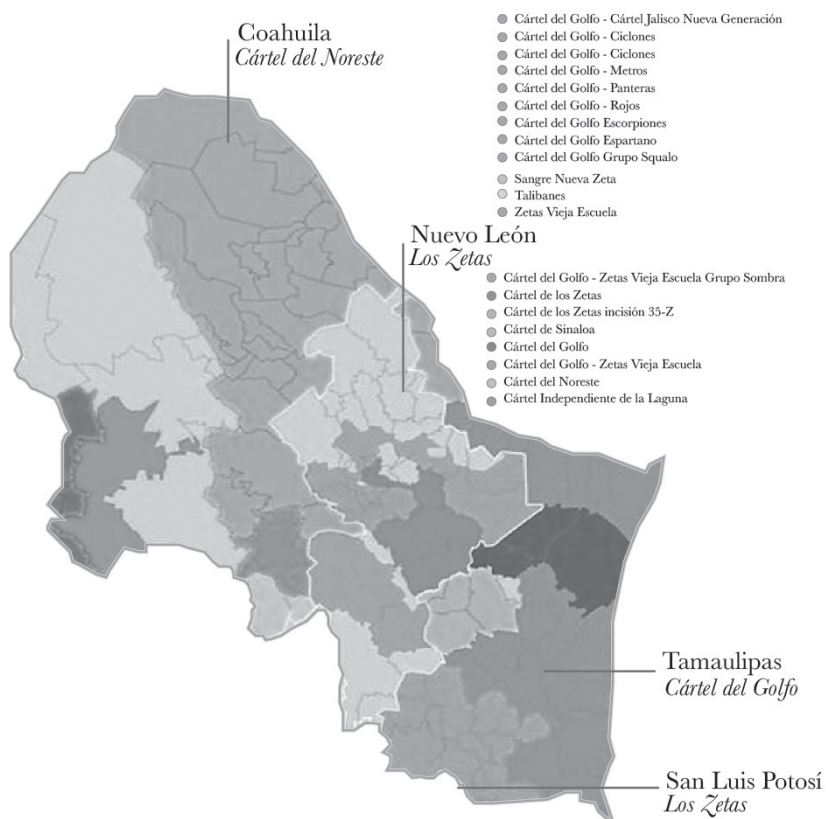
En la mira
Localización de grupos y bandas delictivas en el país de acuerdo con los datos de análisis de inteligencia militar de la Sedena de 2017 a julio de 2022



FUENTE: Meza, 2022.

⁵ Para un recuento pormenorizado de este proceso, véase Aguayo, 2016; Cedillo, 2017 y Osorno, 2012.

MAPA 6 LOCALIZACIÓN DE GRUPOS Y BANDAS DELICTIVOS EN LA REGIÓN NORESTE DE ACUERDO CON LOS DATOS DE ANÁLISIS DE INTELIGENCIA MILITAR DE LA SEDEN DE 2017 A JULIO DE 2022



FUENTE: Meza, 2022.

La pieza que complementa este patrón regional basado en la disputa por el territorio se vincula a la respuesta estatal frente al crimen organizado. Esta respuesta ha estado caracterizada por una trayectoria de militarización, basada en la implementación de las políticas de guerra contra las drogas centrada en la erradicación de cultivos ilícitos (coca, marihuana y amapola), el decomiso de drogas y precursores químicos (marihuana, cocaína y drogas derivadas del opio, principalmente las sintéticas, como metanfetaminas y

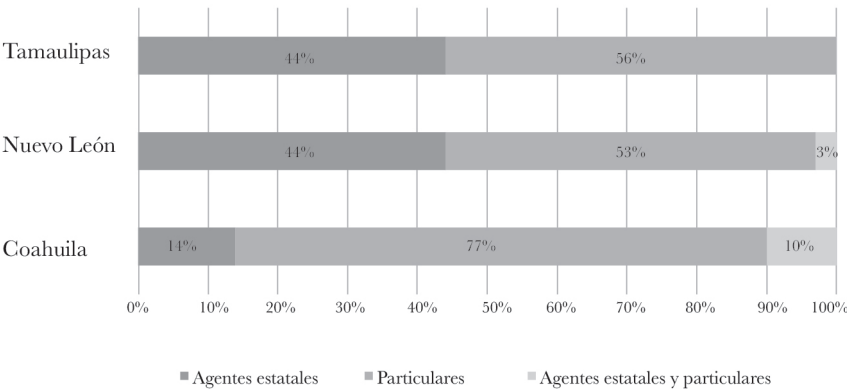
fantanilo); la captura de los líderes de las principales organizaciones criminales, el combate directo de ciertos grupos del crimen organizado y el combate financiero a través de la persecución de los delitos vinculados al lavado de dinero.

En México, las políticas de guerra contra las drogas en la región noreste se materializaron a través de diferentes operativos, desde México Seguro en 2005, bajo la presidencia de Fox,⁶ rebautizado en marzo de 2006 como Proyecto Frontera Norte, y luego con mayor intensidad en las entidades de la región a través de los operativos “Nuevo León Seguro” en 2007, “Modelo Coahuila” en 2008, el Operativo Noreste en Tamaulipas en 2008, Laguna Segura (2011) y el operativo Monclova (Saltillo, Monclova, Torreón y Matamoros) en 2013. Este tipo de intervenciones centradas en el despliegue de elementos del ejército en el territorio y el relevo de las policías a nivel municipal se combinó con la formación de grupos de elite de la policía, entrenadas bajo tácticas militares, como el Grupo de Reacción Inmediata (2009), Grupo de Acción Táctica Estratégica (GATE) (2014) y los Grupos de Reacción Operativa Metropolitana (GROM) (2013), Fuerza Coahuila (2016), todos ellos en Coahuila, la Fuerza Civil (Nuevo León), todo ellos acusados de participar en desapariciones (Camacho Servín, 2015; Muñoz, 2016; Sánchez, 2017), y el remplazo de las autoridades civiles en materia de seguridad por militares o exmilitares.

Producto de estas intervenciones, la violencia no se contuvo, sino que al contrario aumentó, acelerando el proceso de deterioro de la seguridad. Esto fue interpretado como una razón para profundizar la intervención del ejército, lo que condujo a un nuevo ciclo de violencia, lo que a su vez trajo una diversificación de los perpetradores, que ya no sólo eran del nivel municipal, sino también del nivel estatal y federal. Al respecto, el Observatorio sobre Desaparición e Impunidad documentó a través del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y los colectivos de familiares de personas desaparecidas, que de los 213 casos de desaparición en la región noreste, donde se presumía la participación de autoridades, 50% de ellos correspondían a autoridades municipales, 25% a autoridades del nivel estatal y 25% del nivel federal. Este dato se complementó con el análisis de los diferentes tipos de perpetradores en cada caso, lo que arrojó que en Nuevo León y Tamaulipas la participación de agentes estatales era mayor que en el caso de Coahuila, pero que en este último estado era más común la coparticipación entre agentes estatales y particulares (véase la gráfica 9).

⁶ Impulsado en diciembre de 2005 luego del asesinato del jefe de la policía de Nuevo Laredo, Alejandro Domínguez Coello, a sólo siete horas de haber tomado posesión del cargo.

GRÁFICA 9
PROBABLES PERPETRADORES POR ENTIDAD,
REGIÓN NORESTE



FUENTE: Observatorio sobre Desaparición e Impunidad, 2019a, p. 26.

Acotado al contexto de Coahuila, pero con claras implicaciones para Nuevo León y Tamaulipas, organizaciones de la sociedad civil y colectivos han denunciado las desapariciones como crímenes de lesa humanidad, dado su carácter generalizado y sistemático, bajo dos hipótesis, que dan cuenta del patrón regional vinculado a la disputa por el territorio:

- 1 Los perpetradores consideran que los presuntos culpables de narcotráfico pueden ser desaparecidos / asesinados inmediatamente para recuperar el control territorial sobre los narcotraficantes, pero en realidad no tocan a los verdaderos presuntos culpables, sino a inocentes o responsables de narco menudeo.
- 2 Los perpetradores privan de libertad física, torturan y desaparecen a inocentes o responsables de narco menudeo o miembros de otro grupo narco, aterrorizando a la población civil para que se pueda seguir con el tráfico de droga y controlar el territorio fronterizo. (Federación Internacional de Derechos Humanos *et al.*, 2017)

Estas dinámicas atadas al control del territorio y basadas en la diversificación de los perpetradores tienen como contracara la producción de poblaciones desechables, elemento central del siguiente patrón regional.

3. *Territorios de violencia estructural y generalizada*

Las desapariciones son un fenómeno social caracterizado por la multidireccionalidad de la violencia en la que se insertan. Esta violencia proviene de múltiples perpetradores, que se despliegan en múltiples territorios, generando múltiples víctimas. En este sentido, las desapariciones no pueden ser entendidas en su complejidad sin observar los regímenes de violencia en los que se insertan, es decir, el conjunto de violencias que las enmarcan y le dan sentido.

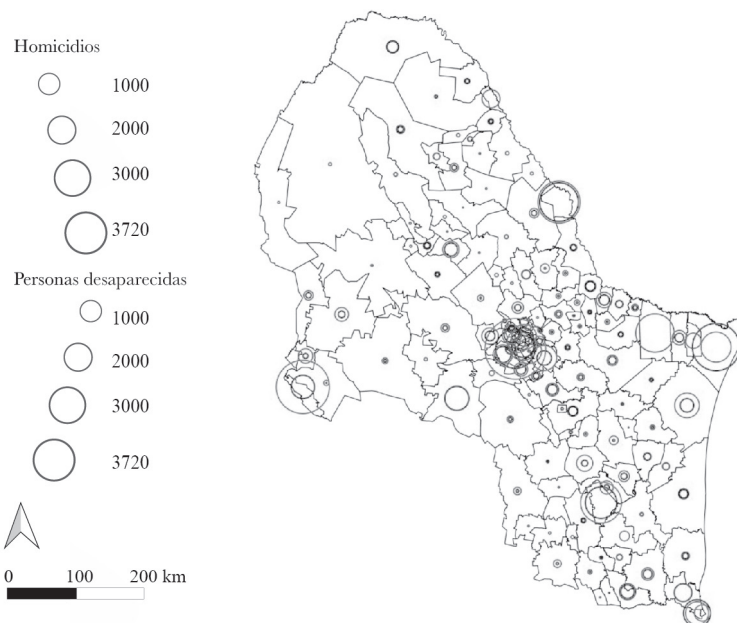
En el caso de la región noreste, las desapariciones se desarrollan en territorios de violencia estructural y generalizada, que tienen como punto en común la producción de “poblaciones desechables” (Payne y Ansolabehere, 2021). Esta adjetivación de las personas alude al proceso a través del cual se gobierna la vida, la muerte y la desaparición como estado liminal de la existencia a partir de dispositivos necropolíticos. Las poblaciones desechables son aquellas vidas que no importan, aquellas que “en algo andaban”, aquellos “que ya van a regresar (o no)”, y que, por lo tanto, no merecen la protección de las leyes ni del Estado, son reducidos a cuerpos que no importan, objetos de múltiples violencias por múltiples perpetradores.

Las personas desaparecidas en la región noreste comparten en su mayoría un conjunto de características de clase y género que las vuelven desechables. Son hombres, trabajadores manuales y de oficios, de clase baja, sin estudios universitarios, con 32 años de edad en promedio. Las mujeres son jóvenes, incluso más que los hombres, de bajos recursos, que viven en colonias populares y trabajan en el sector informal, principalmente en el comercio (Ansolabehere y Martos, 2021; ODIM, 2019a). A este grupo se le suman las personas migrantes, víctimas de múltiples violencias bajo lógicas particulares que entrelazan el despoblamiento forzado, el asilo como administración del sufrimiento y los bolsones de desechabilidad (Estévez, 2018).

Contra estas poblaciones desechables, convergen una serie de violencias que incluyen la trata de personas con sus diferentes fines, el secuestro, la violencia de género en sus diferentes modalidades, el robo, las lesiones y en última instancia el homicidio. En este sentido, la violencia vinculada a las desapariciones se distribuye en el territorio a partir de patrones de asociación que siguiendo la ley de la concentración del crimen (Weisburd, 2015) la vuelven convergentes en pequeñas unidades geográficas delimitadas por calles que definen zonas liberadas, puntos rojos, o en algunos casos espacios donde la marca de una desaparición o un homicidio abren la puerta para visibilizar las múltiples violencias que atraviesan un lugar.

El mapa 7 da cuenta de la ley de concentración del crimen y de las violencias extremas visibilizando la convergencia entre las desapariciones (círculos rojos) y los homicidios (círculos azules) a nivel de municipios. En la mayoría de los lugares los círculos azules contienen a los círculos rojos, lo que indica la mayor frecuencia de homicidios. En otro, la relación es inversa: existen más desapariciones que homicidios, lo que pone de relieve los cambios en la visibilidad del daño sobre los cuerpos, que es uno de los indicadores de la configuración de los regímenes de violencia, específicamente en torno a la competencia entre cárteles y la fragmentación del aparato represivo del Estado (Durán-Martínez, 2015; Durán-Martínez, 2017) También se pueden observar municipios donde los círculos convergen en su ubicación y tamaño, reflejando las desapariciones y homicidios como un par simétrico de repertorios de la violencia, y finalmente se encuentran aquellos municipios donde las personas sólo desaparecen o sólo son asesinadas.

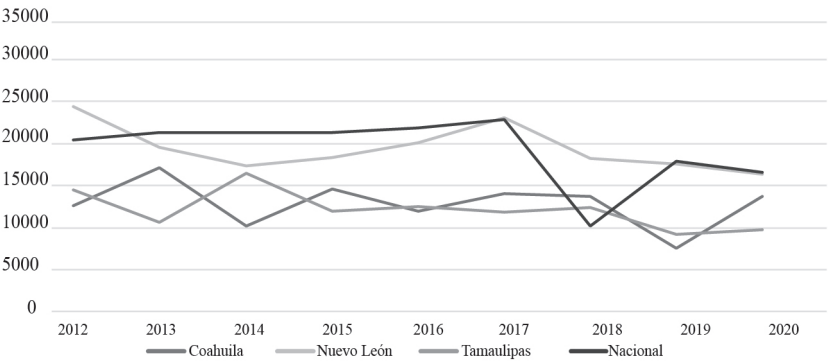
MAPA 7
 DISTRIBUCIÓN DE HOMICIDIOS Y DESAPARICIONES
 EN LA REGIÓN NORESTE



FUENTE: elaboración propia con base en el RNPEDNO e INEGI. Para una correcta visualización del mapa en colores, consúltase el siguiente enlace: <https://shorturl.at/gBDO9>

Sin embargo, ni las desapariciones ni los homicidios, ocurren de manera aislada, sino que forman parte de procesos de violencia más amplios, a niveles estructurales, que se relacionan con dispositivos de desaparición (Calveiro, 2020), que producen dinámicas de victimización como formas de control mediante el terror sobre la población. En este ámbito, las personas no son sólo víctimas de desaparición, sino de una multiplicidad de delitos donde, a pesar de que en la mayoría del periodo se ubican por debajo de la media nacional, se observa una constante, con ligeros cambios en la tasa de víctimas por cada 100,000 habitantes para la población de dieciocho años y más en los estados de la región (gráfica 10).

GRÁFICA 10
TASA DE VICTIMIZACIÓN POR CADA
100,000 HABITANTES POR ENTIDAD



FUENTE: elaboración propia con base en la ENVIPE 2021.

Este patrón regional de desaparición, centrado en las características generalizadas y estructurales de la violencia, dan como resultado una geografía regional caracterizada por la persistencia de las desapariciones, marcada por tiempos de ascenso y descenso, pero con un trasfondo de continuidad en las principales lógicas de victimización a través de la producción de poblaciones desechables.

V. CONCLUSIONES

Al comienzo de este capítulo nos propusimos combinar las variables espaciales con las características del régimen de violencia como forma de enten-

der las geografías de las desapariciones. Profundizando en las discusiones de los recientes estudios, que buscan entender las desapariciones en el espacio, propusimos un modelo analítico, donde las variables espaciales no fueran ya entendidas de manera aislada y limitada a la ubicación de los hechos de desaparición, sino en relaciones de mutua determinación con las lógicas de acceso, uso y circulación de la violencia. Puesto en acción, esta apuesta analítica nos permitió identificar tres patrones regionales de desaparición.

El primer patrón regional de desapariciones en la región noreste ubica la frontera como el borde de la soberanía estatal, que en contextos de disputa entre diferentes actores, que incluyen el crimen organizado, pero no se limitan a ellas, configura procesos de desaparición en los principales municipios en el límite con Estados Unidos, como Reynosa, Matamoros, Nuevo Laredo, Piedras Negras y Ciudad Acuña. La posición estratégica de estas locaciones para el intercambio legal e ilegal de bienes y servicios y para la circulación de personas genera procesos de competencia por el control que afectan fundamentalmente a las personas migrantes que atraviesan esos territorios y las personas que residen y circulan de un lado y otro de la frontera. En este patrón regional de desaparición, las lógicas necropolíticas de gobierno privatizadas de la migración se reflejan en eventos masivos de desaparición, pero también en las desapariciones que de forma cotidiana y de menor escala han sucedido a lo largo del periodo 2006-2020 en el corredor fronterizo que une Matamoros (Tamaulipas) con Ciudad Acuña (Coahuila).

El segundo patrón regional caracterizado por la disputa del territorio entre múltiples perpetradores pone en evidencia los contextos de la desaparición en medio de la guerra contra las drogas y los efectos de la militarización de la respuesta estatal y la competencia y fragmentación de los grupos del crimen organizado. Bajo esta dinámica, las desapariciones adquieren mayor magnitud en aquellos momentos de disputa entre los Zetas y el cártel del Golfo, pero también como resultado del progresivo debilitamiento de las estructuras del primer grupo a través del asesinato y captura de sus líderes principales. Este patrón regional parte de los efectos de la disputa sobre el territorio, pero amplía la mirada hacia la diversidad de actores que intervienen en esa disputa, más allá y más acá del crimen organizado.

El tercer patrón centra su mirada en los procesos de violencia estructural y vinculados a la desaparición y en torno a las víctimas del régimen de violencia. Bajo una lógica que trae de nuevo a escena el uso de dispositivos de desaparición y lógicas necropolíticas, trae aparejada la construcción de poblaciones desechables. Hombres y mujeres, jóvenes, de bajos recursos, vinculados a trabajos y oficios que los colocan en el espacio público como

mano de obra que puede ser utilizada y desechada sin mayores consecuencias en un marco de violencias recursivas e impunidad.

Los patrones regionales de desaparición aquí expuestos, lejos de ser exclusivos de la región, se repiten en otras latitudes, con lógicas similares, pero con características particulares de acuerdo con las configuraciones del régimen de violencia. Así, la inclusión de las variables espaciales en el marco analítico del régimen de violencia permite volver a unir aspectos que muchas veces son invisibilizados en los análisis de las desapariciones centrados en las víctimas, en los perpetradores o en las características de los hechos, pero sin tomar en cuenta la forma en la que los patrones espaciales moldean estos atributos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo, S. (Ed.). (2016). *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.
- Alegre Mondragón, A. J., Lobo Díaz, F., Ruiz Reyes, J., y Silván Cárdenas, J. L. (2022, junio 30). *Hallazgos de fosas clandestinas: uso de análisis geoespacial para la búsqueda de personas desaparecidas en Baja California, México*. CITIZEN EVIDENCE LAB. <https://citizenevidence.org/2022/06/30/hallazgos-de-fosas-clandestinas-uso-de-analisis-geoespacial-para-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-en-baja-california-mexico/>
- Ansolabehere, K., y Martos, A. (2021). Chap 4: Disappearances in Mexico: An Analysis Based on the Northeast Region. En K. Ansolabehere, B. A. Frey y L. A. Payne (Eds.), *Disappearances in the post-transitional era in Latin America* (pp. 73-96). British Academy. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197267226.003.0005>
- Atuesta, L. (2018). Capítulo IV: Militarización de la lucha contra el narcotráfico: Los operativos militares como estrategia para el combate del crimen organizado. En L. Atuesta y A. Madrazo Lajous (Eds.), *Las violencias. En busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas* (pp. 99-132). Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Beittel, J. S. (2019). *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations* (CRS Report No. R41576; p. 35). Congressional Research Service. <https://fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf>
- Brambilla, C., y Jones, R. (2020). Rethinking borders, violence, and conflict: From sovereign power to borderscapes as sites of struggles. *En-*

- vironment and Planning D: Society and Space*, 38(2), 287-305. <https://doi.org/10.1177/0263775819856352>
- Calveiro, P. (2020). Desaparición y gubernamentalidad en México. *Historia y Grafía*, 56, 17-52. <https://doi.org/10.48102/hyg.vi56.355>
- Camacho Servín, F. (2015, febrero 7). Acusan a policías de élite en Coahuila de ejercer tortura. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2015/02/07/politica/005n1pol>
- Cedillo, J. A. (2017, abril 18). La guerra entre Zetas y el CDG, telón de fondo en Tamaulipas. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/482720/la-guerra-zetas-cdg-telon-fondo-en-tamaulipas>
- Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (CEPAD). (2021). *Desaparición de personas*. INFODH. <https://www.cepad.org.mx/infodh/desaparicion-de-personas/>
- Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan Larios. (2017). *Diagnóstico del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RN-PED)*. http://www.frayjuandelarios.org/wp-content/uploads/2018/06/Libro-DH-corregido-abr_3_2018_1.pdf
- Chinchilla, F. A. (2018). A Hard-to- Escape Situation Informal Pacts, Kingpin Strategies, and Collective Violence in Mexico. *Crime, Law and Social Change*, 69(4), 533-552. <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9763-6>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2021). *Informe Especial de la CNDH sobre el estado que guarda el tráfico y el secuestro en perjuicio de personas migrantes en México 2011-2020* (p. 188). https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-11/IE_Migrantes_2011-2020.pdf
- Comité Contra la Desaparición Forzada. (2022). *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención* (CED/C/R.9 (Hallazgos); (p. 17). Naciones Unidas. <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contr-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>
- Correa-Cabrera, G. (2014). Violence on the “Forgotten” Border: Mexico’s Drug War, the State, and the Paramilitarization of Organized Crime in Tamaulipas in a “New Democratic Era”. *Journal of Borderlands Studies*, 29(4), 419-433. <https://doi.org/10.1080/08865655.2014.982888>
- Correa-Cabrera, G. (2017). *Los Zetas Inc. Criminal Corporations, Energy, and Civil War in Mexico*. University of Texas Press.
- Correa-Cabrera, G., Keck, M. y Nava, J. (2015). Losing the Monopoly of Violence: The State, a Drug War and the Paramilitarization of Organized Crime in Mexico (2007–10). *State Crime Journal*, 4(1), 77-95. <https://doi.org/10.13169/statecrime.4.1.0077>

- Dalby, C. (2021, octubre 6). Ciclones, Escorpiones y Zetas Vieja Escuela: La guerra por Tamaulipas. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/ciclones-escorpiones-y-zetas-vieja-escuela-la-guerra-por-tamaulipas/>
- Data Cívica, Universidad Iberoamericana, y Human Right Data Analysis Group. (2017). *Predecir la existencia de fosas en municipios mexicanos. Una primera aproximación estadística*. Data Cívica. http://datacivica.org/assets/pdf/Fosas_web.pdf
- Data Cívica. (2019). Análisis y evaluación de registros oficiales de personas desaparecidas: hacia el nuevo registro nacional. https://registros-desaparecidos.datacivica.org/informe/FINAL_Ana%C3%AClisis_y_evaluacio%C3%ACn_de.pdf
- Duran-Martinez, A. (2015). To Kill and Tell? State Power, Criminal Competition, and Drug Violence. *Journal of Conflict Resolution*, 59(8), 1377-1402. <https://doi.org/10.1177/0022002715587047>
- Durán-Martínez, A. (2017). *The politics of drug violence: Criminals, cops and politicians in Colombia and Mexico*. Oxford University Press.
- Durán-Martínez, A. (2018). *The Politics of Drug Violence: Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico*. Oxford University Press.
- Esberg, J. (2020, mayo 8). Más que carteles: Contando las organizaciones delictivas de México. *International Crisis Group*. <https://www.crisisgroup.org/es/la-tin-america-caribbean/mexico/more-cartels-counting-mexicos-crime-rings>
- Estévez, A. (2018). El dispositivo necropolítico de producción y administración de la migración forzada en la frontera Estados Unidos-México. *Estudios Fronterizos*, 19. <https://doi.org/10.21670/ref.1810010>
- Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan Larios, y Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas. (2017). *México: asesinatos, desapariciones y torturas en Coahuila de Zaragoza constituyen crímenes de lesa humanidad. Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* (Comunicación a la Corte Penal Internacional núm. 695e; p. 69). Federación Internacional de Derechos Humanos.
- Fuerte Celis, M. del P. (2016). *Geografía de la violencia en México. Un acercamiento a la reconfiguración territorial de la violencia generada por el crimen organizado*. Centro de Investigación y Docencia Económicas y Programa de Política de Drogas. https://www.politicadedrogas.org/documentos/20161106_164436_15_geograf%C3%A1violenciafinal_281016.pdf
- Galindo, C., Rodríguez, J. M., y Soto, R. (2018). Los homicidios en México (actualización con datos 2017). *Temas estratégicos*, 66. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4219F>

- García, D. (2018, abril 10). Los Zetas: de poderoso cartel de México a agrupación fragmentada. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/los-zetas-de-poderoso-cartel-de-mexico-a-agrupacion-fragmentada/>
- Gatti, G. (2006). Las narrativas del detenido-desaparecido (o de los problemas de la representación ante las catástrofes sociales). *Confines*, 2(4), 27-38.
- Gatti, G. (2017). *Desapariciones: Usos locales, circulaciones globales*. Siglo del Hombre Editores.
- Guillén, A., Torres, M., y Turatti, M. (2018). El país de las dos mil fosas. *A dónde van los desaparecidos*. <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2018/11/12/2-mil-fosas-en-mexico/>
- Hope, A. (2015, octubre 23). De narcos a mafiosos, del tráfico de drogas al saqueo ciudadano. *NarcoData*. <https://narcodata.animalpolitico.com/de-la-droga-a-la-extorsion/>
- International Crisis Group. (2022, mayo 4). El crimen hecho pedazos: Los efectos de la “guerra contra las drogas” en México, explicados. *International Crisis Group*. <https://www.crisisgroup.org/es/content/el-crimen-hecho-pedazos-los-efectos-de-la-%E2%80%99Guerra-contra-las-drogas%E2%80%99D-en-m%C3%A9xico-explicados>
- Meza, S. (2022, octubre 23). Guacamaya Leaks: México, un país poblado de cárteles; en el 72% del territorio hay presencia de alguna célula criminal. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/guacamaya-leaks-mexico-un-pais-poblado-de-carteles-en-el-72-del-territorio-hay-presencia-de-alguna-celula-criminal>
- Mignorance, F. y Arellana, E. (Eds.). (2019). *Cartografía de la desaparición forzada en Colombia*. DESAPARICIÓNFORZADA.CO <https://desaparicionforzada.com/cartografia-de-la-desaparicion-forzada-en-colombia/>
- Montalvo, T. (2015, octubre 23). Una guerra por el dominio del país: la rivalidad entre organizaciones criminales. *NarcoData*. <https://narcodata.animalpolitico.com/rivalidad-entre-carteles/>
- Muñiz, E. (2016, septiembre 9). Fuerza Civil de NL, envuelta en crímenes. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2016/09/09/estados/034n1est>
- Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil de la Alianza para el Gobierno Abierto (NOSC-AGA). (2020). *Es necesario publicar la metodología y base de datos en formato abierto del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas como mecanismo de transparencia, verificación y rendición de cuentas*. IMCO. <https://imco.org.mx/es-necesario-publicar-la-metodologia-y-base-de>

datos-en-formato-abierto-del-registro-nacional-de-personas-desaparecidas-y-no-localizadas-como-mecanismo-de-transparencia-verificacion-y-rendicion-de-cu/

Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. (2017). *El registro estadístico de la desaparición: ¿delito o circunstancia?* (Fascículo 1). Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad.

Observatorio sobre Desaparición e Impunidad. (2017). *Informe sobre desapariciones en el Estado de Nuevo León con información de CADHAC*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Flacso-México-Universidad de Oxford-Universidad de Minnesota. <https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto-odim/791/Informe%20sobre%20Desapariciones%20en%20el%20Estado%20de%20Nuevo%20Le%C3%B3n%20con%20informaci%C3%B3n%20de%20Cadhaci>

Observatorio sobre Desaparición e Impunidad. (2019a). *Informe comparado sobre eventos de desaparición. Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas (Región noreste)*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Flacso-México-Universidad de Oxford-Universidad de Minnesota. <https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto-odim/791/Informe%20sobre%20Desapariciones%20en%20el%20Estado%20de%20Nuevo%20Le%C3%B3n%20con%20informaci%C3%B3n%20de%20Cadhaci>

Observatorio sobre Desaparición e Impunidad. (2019b). *Informe sobre desapariciones en el Estado de Coahuila de Zaragoza*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Flacso-México-Universidad de Oxford-Universidad de Minnesota. <https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto-odim/962/Informe%20sobre%20desapariciones%20en%20el%20estado%20de%20Coahuila%20de%20Zaragoza>

Osorno, D. E. (2012). *La guerra de Los Zetas: viaje por la frontera de la necropolítica*. Penguin Random House Grupo Editorial México.

Payne, L. A., y Ansolabehere, K. (2021). Chap 1: Conceptualising Post-Transition Disappearances. En K. Ansolabehere, B. A. Frey y L. A. Payne (Eds.), *Disappearances in the Post-Transition era in Latin America* (pp. 17-36). British Academy. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197267226.003.0002>

Pérez Dávila, S., y Atuesta Becerra, L. H. (2016). *Fragmentación y cooperación: la evolución del crimen organizado en México (No. 18; Cuadernos de Trabajo del Monitor del Programa de Política de Drogas)*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Región Centro, Programa de Política de Drogas. https://politicadedrogas.org/documentos/20170113_094601_18_fragmentacion_y_cooperacionfinal.pdf

- Redacción Animal Político. (2012, mayo 22). Masacre de Cadereyta fue ordenada por “El Lazca” y “el Z40”. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2012/05/masacre-de-cadereyta-fue-ordenada-por-el-lazca-y-el-z40/>
- Ruiz Reyes, J. (2021, febrero 22). Características geográficas de los hallazgos de fosas clandestinas observadas por la prensa en México: una aproximación desde la estadística y la minería de textos. *Identificación Humana*. <https://www.identificacionhumana.mx/caracteristicas-geograficas-de-los-hallazgos-de-fosas-clandestinas-observadas-por-la-prensa/>
- Sánchez, P. (2017, abril 5). GATE sumó 38 quejas por desaparición forzada en tres años. *El Siglo Coahuila*. <http://www.elsiglocoahuila.mx/coahuila/noticia/136353.gate-sumo-38-quejas-por-desaparicion-forzada-en-tres-anos.html>
- Trejo, G., y Ley, S. (2020). *Votes, Drugs, and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108894807>
- Turatti, M., Tzuc, E., y Gómez Durán, T. (2022). Fragmentos de la Desaparición. *Quinto Elemento, Laboratorio de Investigación*. <https://quintoelab.org/fragmentos/cien-mil-desapariciones-mexico/>
- Tzuc, E. (2020, julio 14). Presentan plataforma de personas desaparecidas pero no abren datos. *A dónde van los desaparecidos*. <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2020/07/13/presentan-plataforma-de-personas-desaparecidas-pero-no-abren-datos/>
- Tzuc, E. (2022, mayo 19). Contar para no buscar, la paradoja del registro de las desapariciones. *A dónde van los desaparecidos*. <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2022/05/19/registro-contador-desapariciones-mexico/>
- Varela Huerta, A. (2017). Las masacres de migrantes en San Fernando y Cadereyta: dos ejemplos de gubernamentalidad necropolítica. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 58, 131-149. <https://doi.org/10.17141/iconos.58.2017.2486>
- Weisburd, D. (2015). The law of crime concentration and the criminology of place. *Criminology*, 53. <https://doi.org/10.1111/1745-9125.12070>

Bases de datos

Consejo Nacional de Población (Conapo). *Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas, 2016-2050 y conciliación demográfica de México*,

1950-2015. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/proyecciones-de-la-poblacion-de-los-municipios-de-mexico-2015-2030>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

RNPEDNO. *Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas*. <https://versionpublicarncpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>

CAPÍTULO TERCERO

VÍCTIMAS, ORGANIZACIONES Y COALICIONES PROMOTORAS EN LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA

Jeraldine del CID

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las coaliciones promotoras, aproximación teórico-metodológica*. III. *Propuesta metodológica*. IV. *Coaliciones promotoras para la incidencia: Nuevo León, Coahuila y Chihuahua*. V. *Coalición promotora en Nuevo León*. VI. *Coaliciones promotoras en Coahuila*. VII. *Coaliciones promotoras de Chihuahua*. VIII. *Conclusiones*. IX. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La respuesta estatal a la problemática de las desapariciones en México, específicamente la adecuación del marco normativo y la creación de instituciones especializadas en el tema, es el resultado de los procesos de demanda protagonizados por familias, colectivos familiares y organizaciones de derechos humanos. En este capítulo se presenta evidencia empírica que sustenta la afirmación anterior. A través del análisis de las redes construidas para demandar acciones por parte del Estado en materia de desaparición en Nuevo León, Coahuila y Chihuahua, se observa que en el centro de las coaliciones promotoras de estas políticas están las familias y las organizaciones de derechos humanos, y también que con el tiempo estas coaliciones se fueron ampliando para incorporar actores diversos no sólo locales, sino regionales, nacionales e internacionales. En pocas palabras, la red de apoyo se hizo más amplia, e integra diferentes escalas. Este proceso es similar a los que se desarrollaron en otros lugares atravesados por la violencia (Kovras, 2017). No obstante, una ausencia notoria en estas coaliciones es la de partidos políticos. Teniendo en cuenta que varias de las demandas se dirigieron a las legislaturas espacio articulado alrededor de la representación partidista abre interrogantes acerca de los componentes y recursos de las coaliciones promotoras conformadas.

Con este análisis se busca caracterizar los procesos de demanda social en torno al fenómeno de desapariciones en el norte de México: en Nuevo León, Coahuila y Chihuahua. Este recorte implica centrar la atención en las diferentes formas de organización, articulación de demandas, diversidad de estrategias, repertorios de protesta y *performances*, dirigidos a lograr una respuesta estatal ante la crisis de desapariciones en las entidades federativas.

Los procesos de articulación de coaliciones promotoras en las tres entidades analizadas evidencia que su centro está constituido por los vínculos entre familias que buscan a sus seres queridos y organizaciones locales de derechos humanos. Estas coaliciones, si bien tienen como denominador común la búsqueda de las personas, la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas, han priorizado diferentes objetivos a través del tiempo: desde el reconocimiento social del problema a la creación de instancias de búsqueda, pasando por la construcción de un marco legal *ad hoc*.

Para la elaboración de los contenidos de este capítulo se aplicó un análisis cualitativo de redes sociales (Sanz, 2003) entre 2001-2017, periodo en que se vivieron aumentos críticos de la práctica de desaparición en las tres entidades analizadas (ODIM, 2019, p. 5).

Este capítulo inicia con el abordaje teórico metodológico aplicado para el análisis de los procesos de articulación de las coaliciones promotoras; posteriormente, se enfoca en la articulación estratégica, las coaliciones promotoras para la incidencia y construcción de agenda en los diferentes casos estudiados (Nuevo León, Coahuila y Chihuahua). Por último, se dedica un apartado para analizar los efectos de las coaliciones promotoras, y finalmente, se presentan las conclusiones.

II. LAS COALICIONES PROMOTORAS, APROXIMACIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICA

Este capítulo presenta el proceso de articulación de la demanda social que se ha desarrollado desde las familias de víctimas de desaparición, sus colectivos, sus articulaciones, redes y alianzas para incidir en el Estado y generar una respuesta adecuada ante su problema. Para ello, se ha aplicado el marco de las coaliciones promotoras que, dentro del campo teórico de procesos de políticas públicas, brinda los elementos para el análisis de los actores involucrados en procesos de cambio de política. El principal aporte de este capítulo es el análisis del tipo de actores y recursos que caracterizan a las coaliciones promotoras de las demandas vinculadas con la verdad, la justicia, la reparación y la búsqueda frente a las desapariciones a nivel local.

El enfoque de coaliciones promotoras comparte elementos analíticos con el campo teórico de las “redes de políticas públicas”.¹ Una red de políticas es un grupo de organizaciones conectadas entre sí por “dependencia de recursos”, y se distingue de otros grupos por diferencias en la misma estructura de dependencia (Marsh y Rhodes, 1992: 182). Según Rhodes (1986), el enfoque de redes de política ayuda a explicar el poder relativo de los actores (individuos u organizaciones), con base en la distribución y tipo de recursos que se manejen dentro de una red. Este enfoque parte del supuesto de que la formulación de políticas está sectorizada y tiene lugar dentro de las redes de actores públicos y privados.

La estructura es fundamental en las redes de políticas, y es un elemento analítico clave. Parte de que el espacio de cada actor para incidir sobre un tema de políticas está limitado por los recursos de diversa índole de los que dispone y por los recursos de otros actores, que pueden percibir sus propios intereses de manera diferente (Wilks y Wright, 1987). De acuerdo con Smith (2000), la estructura de una red influye en el cambio de políticas y sus resultados, pues los miembros de la red pueden negociar cambios en la organización y en las reglas del juego. Las redes de políticas influyen, por tanto, en los resultados de las políticas a través de un complejo producto de la negociación entre los miembros (Smith, 2000).

En este punto, el enfoque se vincula con la aproximación teórico-metodológica de coaliciones promotoras, ya que (en tanto que las redes de políticas son permeables y cambiantes) según que los actores se articulen estratégicamente para incidir en las redes de políticas, éstas podrán alterarse, y con ello alcanzar el cambio de políticas. Es decir, las coaliciones promotoras son el elemento que podría influir a las redes de políticas ya establecidas, tanto como agentes externos como internos. Esta influencia se logra promoviendo el posicionamiento de los temas en la agenda de toma de decisiones, lo cual implica la construcción de agenda para el cambio de políticas.

El proceso de construcción de agenda consiste en el conjunto de dinámicas empleadas para que las demandas de los diferentes grupos de las sociedades se conviertan en asuntos que compiten por la atención de las autoridades gubernamentales en la arena estatal (Cobb, Ross y Ross, 1976). Es decir, la transición de un asunto, tema o demanda de la agenda pública hacia su atención en la agenda formal. Este proceso, en el caso específico de las desapa-

¹ Según Sanz (2003), una red social es “un conjunto de técnicas de análisis para el estudio formal de las relaciones entre actores y para analizar las estructuras sociales que surgen de la recurrencia de esas relaciones o de la ocurrencia de determinados eventos”. (Sanz, 2003: 21)

riciones de personas, está lleno de obstáculos, ya que su incorporación en la agenda gubernamental implica que las autoridades asuman que las personas desaparecen y que tienen responsabilidad de brindar respuestas frente a esto, y prevenir que sigan sucediendo.

Para la atención de cualquier asunto público en la arena gubernamental existe desigualdad en la capacidad de incidencia de los diversos grupos de poder, sobre todo debido a su capacidad de movilización de recursos. Aguilar (1996) sostiene que el factor más importante en la formación de la agenda de gobierno “es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno” (p. 44). Por tanto, para que un asunto tan complejo como el de las desapariciones sea atendido en la arena gubernamental, es necesaria una gran presión por parte de actores sociales, pero más que nada, la articulación estratégica de coaliciones promotoras con otros actores, específicamente actores políticos.

En ese sentido, el enfoque de coaliciones promotoras nos permite centrarnos en la organización de los actores con creencias políticas y objetivos similares, y que están motivados para trabajar juntos para el desarrollo de políticas (Pierce, Peterson y Hicks, 2017). Según John (2003), la estructura de las coaliciones en sectores de políticas complejos determina que los resultados de las políticas evolucionen hacia redes más complejas entre organizaciones públicas y privadas a medida que el número de instituciones y participantes crece. Este es el patrón que se observa en el proceso de demanda para la inclusión en la agenda gubernamental a las desapariciones de personas.

El término “coaliciones promotoras”, propuesto por Paul Sabatier (1998), supone una variedad de posturas de diferentes actores (organizaciones civiles, funcionarios públicos, líderes de diversos grupos de interés, investigadores, medios de comunicación, etcétera) que comparten un sistema particular de creencias; además de un conjunto de valores, percepciones y supuestos causales de un problema, los cuales pueden lograr un importante nivel de coordinación para ganar influencia dentro de un subsistema de políticas (Cairney, 2013). Uno de los objetivos principales del enfoque de coaliciones promotoras es contribuir a la comprensión del cambio y la estabilidad de las políticas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).²

² Este enfoque ofrece cuatro vías conceptuales para entender el cambio de políticas. La primera vía hacia cambios importantes en las políticas se atribuye a alguna fuente externa, es decir, perturbaciones externas o, simplemente, perturbaciones (*shocks*). Éstas incluyen eventos fuera del control de los participantes del subsistema e implican cambios en las condiciones socioeconómicas, cambios de régimen, resultados de otros subsistemas y eventos extremos, como crisis o desastres. Otro cambio importante de política también puede resultar de una

En este capítulo nos concentramos en la articulación misma de las coaliciones y en sus estrategias para incidir en el cambio de políticas. Por cuanto a la segunda vía para explicar el cambio de políticas, será la más destacada, es decir, los eventos internos de las coaliciones.

III. PROPUESTA METODOLÓGICA

En la medida en que el interés central del capítulo es el análisis de las características y cambio en las coaliciones promotoras en las entidades federativas analizadas, se optó por utilizar el análisis de redes como aproximación principal. En el análisis de redes se estudian los atributos de los puntos de la red, en este caso actores, y las relaciones entre ellos, es decir, las acciones conjuntas emprendidas.³

Las dimensiones que se observarán en las redes que se construyeron para esta investigación son las propuestas por Tichy, Tushman y Fombrun (1979): tamaño (número de nodos); densidad o conectividad (número de nexos reales en la red como proporción de los nexos totales posibles); agrupamiento (número de regiones densas o de conglomerados en la red); centralidad (grado de jerarquía y restricción a la comunicación en la red); estabilidad (grado en que el patrón de la red cambia en el tiempo); estrella (nodo con el número más alto de conexiones); puente (nodo miembro de múltiples enracimados en una red).

La base para la construcción de las redes en el estudio fueron las entrevistas realizadas a actores clave en el proceso de demanda. En las entrevistas no sólo se les pedía que identificaran momentos clave del proceso desde su experiencia, sino también que nombraran con quiénes y cómo habían

segunda vía basada en eventos internos o *shocks* internos que ocurren dentro de los límites territoriales y/o el área temática del subsistema de políticas (Nohrstedt y Weible, 2010). Una tercera vía para el cambio de políticas se puede dar a través de un acuerdo negociado entre coaliciones previamente en disputa, y puede resultar en un cambio sustancial en los programas gubernamentales. Los acuerdos negociados pueden emerger de diversas maneras, pero son facilitados por instituciones colaborativas (*brokers*) que conducen a la negociación (Sabatier y Weible, 2007). Por último, un cuarto camino hacia el cambio de políticas se puede dar a través del aprendizaje orientado a las políticas, que puede ser una fuente de cambios menores, aunque es probable que suceda de manera gradual durante periodos más largos.

³ El análisis de redes se concentra en las formas en que individuos u organizaciones se conectan con el objetivo de “determinar la estructura general de la red, sus grupos y la posición de los individuos u organizaciones singulares en la misma, de modo que se profundice en las estructuras... Pero la consolidación del análisis de redes ha venido precisamente de evidenciar los efectos que los diferentes patrones y estructuras de red tienen en el acceso de los miembros a los recursos”. (Sanz, 2003, pp. 22-24)

interactuado. La información se sistematizó en una matriz en que se identificaron nodos, actores y conexiones, la acción conjunta. Esto es, “cada renglón o columna de una matriz representa los nodos y las celdas dentro de la matriz representan la existencia o ausencia de conexión entre estos” (Ramírez y Gómez, 2016, p. 385). Para esta investigación se construyó una matriz unimodal⁴ de relación de actores, la cual mide ausencia o existencia de relaciones.

Este ejercicio permitió identificar los momentos principales en los procesos de articulación de estas coaliciones. Por su parte, a través del análisis de las entrevistas propiamente dichas se identificó en los actores que conforman las redes cuáles han sido sus objetivos y cómo accionaron estratégicamente para alcanzarlos.

IV. COALICIONES PROMOTORAS PARA LA INCIDENCIA: NUEVO LEÓN, COAHUILA Y CHIHUAHUA

En esta sección se presentan las características de las coaliciones promotoras para la incidencia en cada uno de los estados del estudio. En consonancia con la literatura sobre el tema, en el centro de la red se encuentran los grupos de familias de personas desaparecidas y organizaciones locales de derechos humanos. En el tiempo, mantienen esta posición de centralidad; no obstante, se articulan con otros actores que aportan recursos adicionales: económicos, de influencia, de conocimiento. Las acciones de incidencia de estas coaliciones se orientaron a través de tres demandas principales: que se encuentre a las personas, que las investigaciones avancen, y que se establezca un andamiaje normativo e institucional para atender a la problemática de manera especializada, garantizando los derechos de las víctimas (directas e indirectas, las familias).

A partir del análisis de los casos, dos son los momentos fundamentales en este proceso:

- 1) Articulación para la organización: que remite a los vínculos iniciales entre colectivos y organizaciones de derechos humanos. Por ejemplo, en este primer momento los grupos de familiares iniciaron su trabajo colectivo y recibieron asesoría y acompañamiento por parte de organizaciones locales de derechos humanos. El fin principal fue la organización y la resistencia ante la indiferencia de las autoridades.

⁴ Matriz que representa los mismos nodos en las columnas que en los renglones (Ramírez y Gómez, 2016).

- 2) Articulación para presionar a los gobiernos y promover cambios institucionales. En este momento las organizaciones de derechos humanos extendieron la articulación a actores internacionales y medios de comunicación, con el fin de presionar a las autoridades, señalando su participación como perpetrador en muchos de los casos de desaparición. Tras la apertura de algunas autoridades que mostraron voluntad política, las coaliciones incluyeron en su articulación, algunas autoridades estatales para impulsar el cambio legal e institucional.

La capacidad de demanda e incidencia que desarrollaron estas coaliciones se pueden comprender identificando los principales atributos de la dimensión de demanda social: tipos de organizaciones que conforman la coalición, los tipos de demandas realizadas y las escalas de las demandas, las estrategias utilizadas para el establecimiento de agenda y la incidencia en el diseño y aplicación de políticas públicas.

A continuación, se presenta la reconstrucción de las coaliciones promotoras y sus estrategias de demanda en los dos momentos identificados en cada uno de los estados del estudio.

V. COALICIÓN PROMOTORA EN NUEVO LEÓN

La articulación de la red muestra cuáles son los “nodos”, es decir, los actores, con más conexiones para impulsar los procesos de construcción de agenda para demandar e incidir en la respuesta estatal para atender los casos de desaparición. Esta red muestra las relaciones que se han tejido para la incidencia con autoridades a lo largo de diez años aproximadamente. En Nuevo León, el centro de la red es CADHAC (Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A. C. Es el nodo más conectado con los otros actores. Esta organización concentra las conexiones con todos los actores internacionales aliados, así como con actores nacionales y locales de la academia, los medios de comunicación e instituciones gubernamentales.

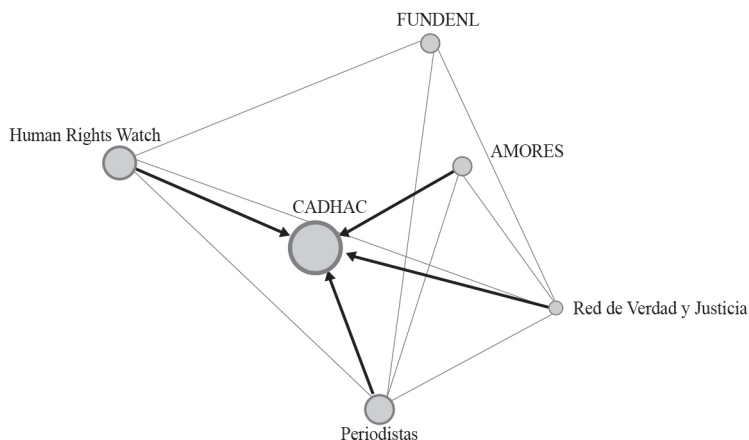
No obstante, es importante destacar que la coalición se amplió en el tiempo en función de las prioridades que emergían.

La articulación comienza cuando un primer grupo de familias acudieron a CADHAC (por su reconocimiento como organización de derechos humanos) en 2009 para pedir acompañamiento. Esta primera articulación fue clave. Se articula la fase inicial de la coalición promotora que se observa en la figura 2, en donde inician los contactos con redes y con medios de

comunicación nacionales e internacionales, algunos especializados en dar seguimiento a violaciones graves a derechos humanos.

Como veremos en los casos de Coahuila y Chihuahua, y como ha documentado la literatura sobre el tema, el punto de partida es el acercamiento de un colectivo de familiares a una organización para solicitar ayuda. Estas familias posteriormente se constituirán como grupo AMORES, Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos en Nuevo León. A esta primera articulación se suman Human Rights Watch, a la que se menciona como un aliado clave, periodistas, y a la Red Verdad y Justicia para las personas migrantes, conformada por familiares de personas migrantes desaparecidas, conformada con el apoyo de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho.

GRÁFICA 1
 PRIMER MOMENTO DE LA COALICIÓN PROMOTORA
 EN NUEVO LEÓN: ARTICULACIÓN PARA LA BÚSQUEDA



FUENTE: elaboración con base en entrevistas a través del *software* Gephi, versión 9.0.2.

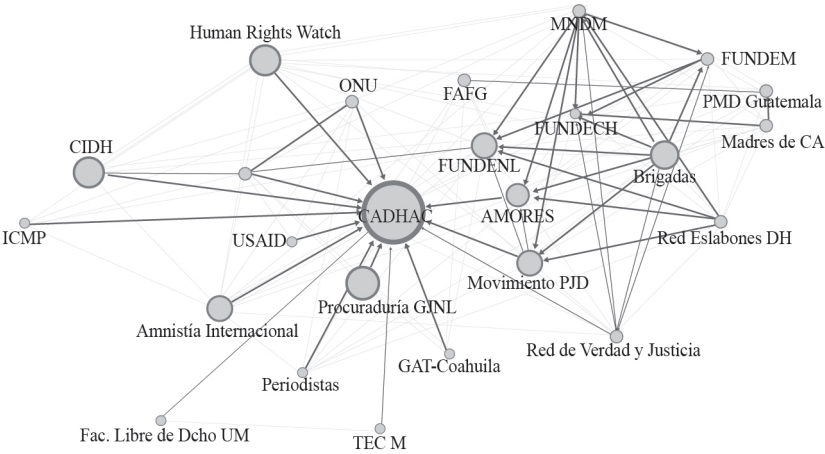
Especial mención merece la ubicación en la red del colectivo FUNDENL. Éste surgió a partir de un grupo de familias que se escindió de AMORES por diferencias de enfoque respecto de las estrategias de incidencia.

En esta primera etapa de articulación fueron claves los recursos de CADHAC para atender y acompañar a las familias (influencia, prestigio, conexiones, conocimiento, herramientas espirituales por ser una organización de raíz católica) y sus vínculos con periodistas y organizaciones de

derechos humanos internacionales y nacionales influyentes, como Human Rights Watch o la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. CADHAC contaba con recursos jurídicos y de acompañamiento psicosocial, en tanto los periodistas y HRW contaban con recursos de información que permitieron visibilizar la situación y urgir al gobierno a atender el problema.

La coalición gradualmente se amplió a nivel local, nacional e internacional. La figura siguiente representa este cambio.

GRÁFICA 2
COALICIÓN PROMOTORA EN NUEVO LEÓN: ARTICULACIÓN
PARA LA DEMANDA POR EL CAMBIO LEGAL



FUENTE: elaboración con base en entrevistas a través del *software* Gephi, versión 0.9.7.

La articulación de Nuevo León implicó alianzas con procesos similares en los estados vecinos: Coahuila y Chihuahua, que incluyeron reuniones de reflexión y articulación de las organizaciones y los grupos de familias en cada una de las entidades.

Un hito identificado por las personas entrevistadas fue la llegada de la Caravana del Consuelo del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) a Monterrey en junio de 2011. La masividad de este acto y la influencia de los líderes del movimiento abrió una instancia de interlocución con la Procuraduría General de Justicia del estado (PGJNL). Esa misma noche, el titular de esta dependencia los recibió y se comprometió a iniciar un

proceso de interlocución con familiares y organizaciones. Este fue el origen de las “mesas de trabajo”.

Las informantes que participaron en esta investigación señalaron que el respaldo del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad en las primeras reuniones con la PGJNL, así como el apoyo de abogados de universidades locales para el seguimiento de los casos fueron claves para la consolidación de este tipo de estrategia. En estas mesas se revisan las carpetas de los diferentes casos y se hacían compromisos sobre las acciones a desarrollar en los siguientes treinta días que eran revisadas en la mesa de trabajo siguiente.

En línea con la experiencia acumulada que identificaba serias deficiencias en el inicio de la búsqueda de las personas reportadas como desaparecidas, las familias y la organización promovieron la creación de un nuevo protocolo de búsqueda y de un mecanismo de búsqueda inmediata en 2014. La elaboración de estos instrumentos se realizó con el apoyo del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de Naciones Unidas y la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la misma institución. El Grupo Especializado en Búsqueda Inmediata (GEBI) tiene su origen en este requerimiento.⁵

También los grupos de familiares y CADHAC realizaron acciones de incidencia ante el Congreso estatal para promover el cambio legal, específicamente la Ley de Declaración de Ausencia, aprobada en 2015. Abogados de CADHAC y expertas internacionales, particularmente la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en México, contribuyeron en el proceso que se llevaba a cabo en el Poder Legislativo.

Entre las alianzas con actores internacionales más destacadas de ese proceso está la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas, Amnistía Internacional, Naciones Unidas a través de la Oficina del Alto Comisionado, algunas embajadas como la de Francia, Alemania y Estados Unidos, la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas (ICMP), USAID, entre otros. La participación de USAID a través de recursos económicos fue clave para incorporar a ICMP, un organismo intergubernamental especializado en el desarrollo de técnicas forenses a gran escala para la identificación de restos humanos en contextos de conflicto armado. Esta organización realizó tareas de apoyo técnico a CADHAC para la construcción de bases de datos y a la PGJNL para el desarrollo de bancos de datos y *software* para la realización de búsquedas masivas de ADN.

⁵ El protocolo puede consultarse en la siguiente liga: <https://cadhac.org/implementacion-del-protocolo-de-busqueda-inmediata/>

Un rasgo de este momento de articulación de la coalición es que además de los recursos de información y acompañamiento se incorporan recursos de conocimiento experto, como los de la academia, ICMP y de la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, recursos económicos como los aportados por USAID, y también recursos de poder encarnados en el apoyo de embajadas de países internacionalmente influyentes, como Inglaterra, Francia o Estados Unidos.

Como ya se señaló, entre los principales ausentes se encuentran actores políticos claves en la escena local, como los gobiernos o los partidos políticos, y los actores económicos.

Entre los mecanismos de construcción de agenda para posicionar el tema en la opinión pública a fin de presionar a las autoridades se presentaron los distintos testimonios de las familias. Además, realizaron otras actividades para la incidencia, como manifestaciones, publicaciones de distinta índole, tales como volantes, campañas en redes sociales, películas, documentales, informes,⁶ pronunciamientos públicos, eventos religiosos, entre otras.

La coalición promotora en Nuevo León fue especializándose según los objetivos estratégicos identificados dentro de los procesos de construcción de agenda. Cuando se trataba de resistencia y presión mediática, se intensificaron los vínculos entre distintas organizaciones de derechos humanos y la cobertura mediática. Cuando se trató de impulsar procesos de políticas públicas, se reforzaron los vínculos con expertos y organismos internacionales.

En la tabla 1 se presentan sintéticamente los atributos de la dimensión “demanda social” identificada en Nuevo León, por medio de los cuales se desarrolló el proceso de organización, articulación de coaliciones promotoras y la construcción de agenda para instalar en la arena pública y gubernamental las demandas y la incidencia en la toma de decisiones estatales para atender la problemática.

⁶ Un ejemplo es la publicación de historias de vida en CADHAC (2020), “Te seguiré buscando... Historias de vida de personas desaparecidas”, disponible en: http://cadhac.org/Historias_de_Vida.pdf

TABLA 1
DIMENSIÓN DE RESISTENCIA-DEMANDA SOCIAL
SEGÚN ATRIBUTOS EN NUEVO LEÓN

Tipos de organizaciones	Los colectivos de familiares surgieron a partir de la problemática. Las organizaciones de derechos humanos y, particularmente CADHAC, existían previo a la problemática. Su experiencia organizativa y sus redes de aliados sirvieron de base para apoyar a las familias de personas desaparecidas.
Tipos de demandas	Las familias, colectivos y organizaciones sociales han presentado demandas para recibir respuesta estatal a corto, mediano y largo plazo. Las primeras, se centran en que las autoridades escuchen y que los casos avancen en las instancias correspondientes. Para el mediano plazo, las demandas se centraron en el cambio legal y políticas públicas que sirvieran como el andamiaje normativo para desarrollar políticas adecuadas a mediano plazo. Entre las demandas de cambio legal estuvo la tipificación del delito de desaparición forzada, la construcción de un protocolo de búsqueda, un plan estatal de búsqueda, ley de víctimas. Entre el andamiaje institucional destaca la creación del GEBI (Grupo Especializado en Búsqueda Inmediata), la Fiscalía especializada y más recientemente la Comisión Estatal de Búsqueda. Posteriormente, se ha promovido el involucramiento de las municipalidades y la creación de las ventanillas únicas.
Coaliciones conformadas	El nodo articulador ha sido una organización de derechos humanos con experiencia previa a que surgieran los colectivos de familiares de personas desaparecidas. A partir de dicha experiencia se estableció la articulación de una red de actores nacionales e internacionales que logró la alianza con actores clave en la institucionalidad estatal. La articulación con medios de comunicación y organismos internacionales de derechos humanos fue fundamental para que la densidad de la red aumentara el peso de las relaciones que involucraron al aparato gubernamental.
Escala de las demandas	Local, regional, federal e internacional.
Estrategias utilizadas	Protestas, comunicados, ruedas de prensa, producción audiovisual, espacios socioestatales institucionalizados, coaliciones promotoras nacionales e internacionales.
Filosofía	Fortalecimiento de la organización de familias y acompañamiento cercano para el desarrollo humano.
Repertorios de protesta	Concentraciones, marchas, <i>performances</i> , comunicados, cultos religiosos, conmemoración en días específicos.

FUENTE: elaboración propia.

VI. COALICIONES PROMOTORAS EN COAHUILA

La red de relaciones de Coahuila se caracteriza por tener varios nodos importantes para la interconexión de todos los puntos. Cuando una coalición es altamente densa, suele ocurrir que sus integrantes están participando en la coalición con roles muy alineados. En este caso, la peculiaridad de Coahuila es que, en las narrativas de las entrevistas analizadas, no se encontró una clara referencia respecto a actores en la arena estatal que fungieran deliberadamente como aliados de la red que se conformó para impulsar el tema. La mayoría de los actores que conforman la red son parte de la sociedad civil a los que se suman organismos u organizaciones internacionales que presentan conexiones con muchos de los actores de la coalición.

Al centro de la red de articulación resalta el Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios (CDHFJL), organización a la que varias personas empezaron a llegar porque algún familiar había desaparecido. Llegaron buscando acercarse a la iglesia con el obispo Raúl Vera, en parte porque ya se habían acercado a las autoridades y no tenían respuesta; otras, porque no sabían qué hacer y tenían miedo. Según señala una de las activistas del centro, “en esos años empezaron a llegar muchas mujeres, en específico madres o esposas, que estaban buscando a sus familiares en todo Coahuila y el Norte del país en general” (IC01, Coahuila, 2020).

La articulación inició con esa relación. Familiares ya se habían conocido porque en los procesos de búsqueda iniciales las autoridades estatales les redirigieron a la Procuraduría General de la República (PGR) y varias viajaron a la Ciudad de México intentando que la PGR retomara sus denuncias. Algunas de ellas decidieron colectivamente buscar ayuda en el CDHFJL, puesto que se enfrentaron a la negación de la PGR para aceptar sus denuncias, con el argumento de que eran delitos que habían ocurrido en las entidades federativas y que, por ende, era responsabilidad de ellas atenderlos.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, la necesidad de articularse surge de las familias:

...fueron las primeras en darse cuenta que no iban a poder solas. Creían que, hablando con el propio presidente de la República, con el propio comandante de las fuerzas armadas les iban a resolver su caso. Hubo quienes lo intentaron. Se dan cuenta de que no pueden solas, entonces la estrategia fue la articulación con otras compañeras y se articulan con otras organizaciones. (IC01, Coahuila, 2020)

El CDHFJL empieza a documentar los casos y, a la vez, propicia el encuentro entre familiares. Al inicio, la propuesta de la directora fue de re-

unirse para pensar colectivamente qué se debía hacer frente a un problema de esta magnitud, y que era y es latente en la entidad federativa. De esta articulación inicial surgió la primera rueda de prensa en 2009, para denunciar los hechos y demandar una respuesta estatal. A partir de este evento, el grupo de familiares creció. Se unieron más familias que no habían salido por miedo.

Este fue el punto de partida para organizar los procesos de demanda. Surge el colectivo Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos de Coahuila (Fuundec).⁷ Posteriormente, surgen colectivos con este mismo nombre en Chihuahua y en Nuevo León. Más tarde se conforma FUNDEM, que aglutina a los grupos de toda la República. Esta particularidad de promoción de la organización de familias en otras entidades es un rasgo distintivo, y en la gráfica de la red se expresa en un gran número de conexiones. Fuundec inicia sus primeras experiencias de organización interna con algunas divisiones de tareas entre las participantes, con un claro apoyo desde el CDHFJL que, a decir de la informante entrevistada, “las acompañaba sobre todo en la parte del diseño de estrategias de interlocución, diseño de políticas, asesoría en general, de documentación, de seguimiento a sus casos y principalmente en materia jurídica” (IC01, Coahuila, 2020).

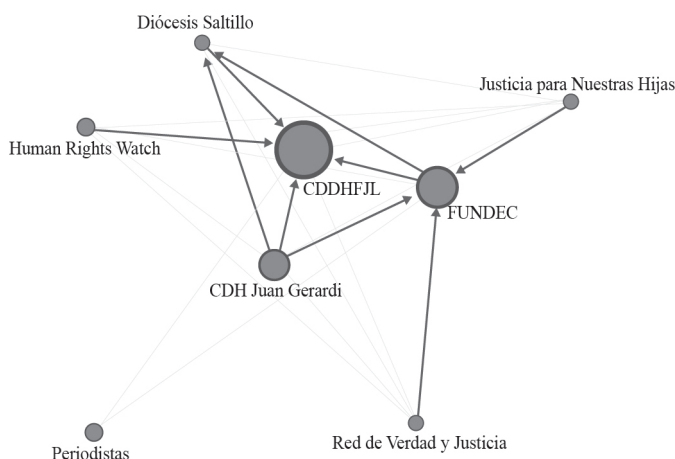
Una vez establecido el colectivo, en 2010 se construyeron relaciones a nivel regional, y se creó la primera Red de Organizaciones de Familiares en el Noroeste, en la que participaron inicialmente las familiares organizadas de Chihuahua, Nuevo León y Coahuila. Esta red fue clave para la incidencia y la articulación requerida para distintos mecanismos de protesta en los primeros momentos. Estos vínculos se mantienen hasta hoy, aunque ya no actúen como Red para la incidencia.

Según las diversas entrevistas realizadas, además del CDHFJL, otra organización aliada clave para la articulación de la coalición promotora fue el Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi (CDHJG) en Torreón. Posteriormente, las estrategias de construcción de agenda también se discutieron con CADHAC en Nuevo León. Otro referente local importante es la organización de Norma Ledezma, Justicia para Nuestras Hijas de Chihuahua, que se sumó a la coalición promotora en Coahuila. Esta articulación entre organizaciones de derechos humanos locales se concretó principalmente en torno a las actividades de la Red del Noroeste. Las actividades de la Red, como tal, tuvieron su auge a partir de 2011.

⁷ La definición del nombre fue un proceso que se da mucho tiempo después de estos primeros años de articulación. La coalición promotora se estableció incluso antes de que tuvieran un nombre las familias organizadas.

Dentro de los actores que se articularon en la coalición desde el primer momento destacan Human Rights Watch y la prensa local. En concreto, periodistas independientes que optaron por dar cobertura mediática a este tipo de acontecimientos fueron fundamentales.

GRÁFICA 3
 PRIMER MOMENTO DE LA COALICIÓN PROMOTORA EN COAHUILA:
 ARTICULACIÓN PARA LA BÚSQUEDA



FUENTE: elaboración con base en entrevistas a través del *software* Gephi, versión 9.0.2.

Una vez establecidas las alianzas estratégicas para incidir como coalición promotora establecieron una estrategia de articulación e incidencia en distintos niveles. Un primer nivel de articulación fue el local, para incidir específicamente con las autoridades de la entidad federativa. A este nivel, la articulación fue con “la Casa del Migrante, los compañeros de San Aelredo que trabajan temas LGBT, el Gerardi en Torreón, Pasta de Conchos, o sea que las pocas luchas que hay en Coahuila se trata de que se junten para también ayudar a visibilizar lo que está pasando” (IC01, Coahuila, 2020). Después se observa una articulación interestatal con

...otros colectivos y después de crearse Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC), articulándose con las Madres de Centroamérica y los Comités de Centroamérica se impulsa Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México se crea una fuerte articulación para el

tema de incidencia y principalmente para establecer la responsabilidad del Estado. (IC01, Coahuila, 2020)

El tercer nivel “es la articulación con los organismos internacionales bajo un componente claro de documentación de casos desde la defensa de los derechos humanos. Lo que se intenta también es hacer una estrategia de documentación y visibilización de las desapariciones forzadas como tal” (IC01, Coahuila, 2020).

La coalición promotora que integra los tres niveles señalados se estableció durante el 2011. Se integraron a la coalición actores como el Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas de la ONU. Un evento emblemático que propició la articulación de la coalición con apoyo de actores internacionales fue la Masacre de Allende, en marzo de 2011 (Thomson, 2017). Se sumaron actores internacionales, como Amnistía Internacional, que a la fecha acompaña los procesos en todos los estados de esa región. Por ejemplo, a Coahuila llegó el director mundial de la organización.

Un elemento fundamental para la coalición promotora de Coahuila, como lo fue en Nuevo León, es la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México para poderle dar seguimiento al proceso. Esta alianza se da a partir de que había llegado el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias, y se ancló en las recomendaciones que ellos hicieron a partir de su observación de campo. En Coahuila, una de las primeras iniciativas para tal efecto fue la creación del Grupo Autónomo de Trabajo en la entidad para monitorear el cumplimiento de estas recomendaciones. La conformación de este grupo sumó actores a la coalición promotora, por lo tanto, se registra el GAT, así como las organizaciones que lo conforman.⁸

Los colectivos, por su parte, también generaron redes que se incorporaron a la coalición. Fuundec se articuló desde un primer momento con la Red de Verdad y Justicia, que trabaja el tema de migrantes desaparecidos y en tránsito. Posteriormente, se enfocaron en acciones específicas, como vincularse con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para tratar de garantizar que se protegiera los restos encontrados en las fosas clandestinas encontradas en Tamaulipas. Por esta vía se integró entonces a la CIDH.

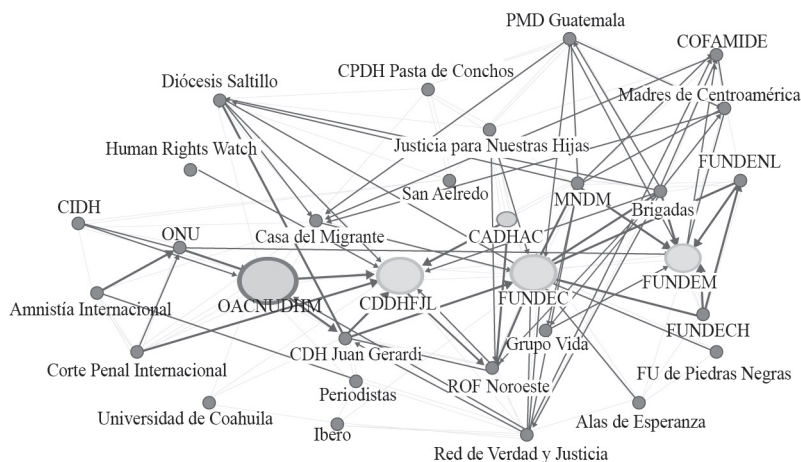
⁸ Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC), Centro de Derechos Humanos “Juan Gerardi” A. C., Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios” A. C., la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y el gobierno del estado de Coahuila de Zaragoza (<https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/gta/>, consultado en junio de 2020).

A medida que los mecanismos y estrategias de la dimensión demanda social se fueron desarrollando, en Coahuila surgieron más grupos de familiares, como el Grupo Vida, Alas de Esperanza, Familias Unidas de Piedras Negras.

Principalmente a partir de 2014 y de lo ocurrido en Ayotzinapa,⁹ se identifica un auge de colectivos en todo el país, una parte de los cuales se articula en el “Movimiento por nuestros desaparecidos en México”.

Actores de otra índole que participan también de esta coalición son la Universidad Autónoma de Coahuila, la Ibero Torreón y algunos sectores religiosos. Además, cumpliendo un papel fundamental, también se tiene el apoyo de algunos periodistas locales. Entre los periódicos destaca el *Vanguardia*, al que podría considerarse decididamente como un aliado.

GRÁFICA 4
 COALICIÓN PROMOTORA EN COAHUILA: ARTICULACIÓN
 PARA LA DEMANDA POR EL CAMBIO LEGAL



FUENTE: elaboración con base en entrevistas a través del *software* Gephi, versión 0.9.7

En la red se identifican cuatro nodos muy influyentes: CDHFJL, Fundec, FUNDEM y la Oficina del Alto Comisionado. Mientras el CDHFJL provee recursos de acompañamiento y conocimiento de incidencia, los grupos de familiares aportan recursos de legitimidad, y la Oficina del Alto Comisionado, experticia e influencia.

⁹ Una nota periodística sobre estos acontecimientos se encuentra en <https://www.nytimes.com/es/2018/09/26/espanol/america-latina/ayotzinapa-estudiantes-43-mexico.html>

Un elemento importante a mencionar en este proceso de articulación es la variación en la movilización de recursos. Al inicio, la participación de los actores aliados para ir articulando la coalición fue apoyar con los recursos mínimos. Por ejemplo:

...trasladar familias de todo el país a Coahuila para que se vinieran a reunir con el gobernador implicó muchos gastos y recursos que no se tenían. Ahora ya hay muchos apoyos gubernamentales, pero antes había que costear, las propias familias costeaban esto. Acá lo que se buscaba eran comunidades religiosas para que pudieran darles hospedaje los tres días que estaban acá, y alguien de la comunidad pagaba la comida. (IC01, Coahuila, 2020)

La coalición promotora optó por llevar el tema a nivel internacional e incidir en el estado, acompañándose de la presión internacional. Para tal efecto, por medio de la Red de Verdad y Justicia promovieron medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para tratar de garantizar que se protegieran los restos encontrados en las fosas clandestinas encontradas en Tamaulipas (González *et al.*, 2019). El mecanismo concreto de incidencia para esta estrategia fue la participación articulada en las audiencias para denunciar las desapariciones forzadas en el país.

La orientación final de los niveles y especialidades de algunas partes de la coalición se concentraron principalmente en provocar la respuesta estatal. La coalición promotora buscó la interlocución directa con las autoridades a partir de la inclusión de expertos, a fin de que se diera una respuesta pertinente a la problemática. Durante la gobernación de Rubén Moreira, la coalición logró establecer una agenda que permitió avances en términos de política pública y de normatividad, así como de cambio del marco legal para atender mejor la procuración de justicia ante las desapariciones. Un ejemplo de esto fue la aprobación de la Ley de Declaración de Ausencia por Desaparición. Estos avances, e incluso las mesas que se establecieron para dar seguimiento, operaron como mesas de rendición de cuentas de parte de las instituciones, y de seguimiento y monitoreo por parte de la coalición.

Uno de los planteamientos principales para la construcción de la agenda fue demandar por una institucionalidad concentrada en la búsqueda, en un proceso similar al identificado en Nuevo León. A partir de la documentación de casos, la coalición identificó que uno de los argumentos recurrentes en el discurso de las autoridades era que no se podían concentrar en la búsqueda en tanto que su fin principal era encontrar a los culpables. Por ello, las familias se plantearon que si “el sistema jurídico está creado para eso, es necesario crear una institucionalidad que solo se dedique a la búsqueda

queda. Pero en realidad esa debería ser una obligación, y es por eso que hay quienes dicen que no se tenía que separar la búsqueda de la investigación” (IC01, Coahuila, 2020).

La diversidad de actores participantes en la coalición permitió movilizar diferentes recursos. Destacan los recursos de influencia del obispado y de las organizaciones internacionales de derechos humanos; por su parte, también destacan los recursos de conocimiento tanto del CDHFJL como de los organismos especializados, como el Grupo de trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias o la Oficina en México de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, además de las universidades locales, nacionales e internacionales. Otra vez, como en Nuevo León, los grandes ausentes fueron los actores políticos: partidos políticos y gobierno local, así como el poder económico.

En la tabla 2 se presentan sintéticamente los atributos de la dimensión demanda social identificada en Coahuila, por medio de los cuales se desarrolló el proceso de organización, articulación de coaliciones promotoras y la construcción de agenda para instalar en la arena pública y gubernamental las demandas y la incidencia en la toma de decisiones estatales para atender la problemática.

TABLA 2
DIMENSIÓN DE RESISTENCIA-DEMANDA SOCIAL
SEGÚN ATRIBUTOS EN COAHUILA

Tipos de organizaciones	Los colectivos de familiares surgieron a partir del intento por encontrar una respuesta estatal. Se encontraron al acudir a la Iglesia buscando alguna ayuda ante la falta de respuesta. Esto permitió el acercamiento a organizaciones de derechos humanos, a partir de lo cual se inició una articulación con muchas organizaciones a nivel regional en el Norte.
Tipos de demandas	Las demandas se organizaron según ejes principales: 1) búsqueda, 2) investigación, 3) derechos de las familias, 4) cambio legal y de políticas públicas, 5) instituciones especializadas.
Coaliciones conformadas	La coalición gira en torno al vínculo CDHFJL – Fuundec. Es muy densa en relaciones entre actores. Llama la atención que no hay autoridades a las que se considere parte de la coalición. Esto conlleva a que se refuercen los lazos interestatales e internacionales.

Escala de las demandas	Local, regional, federal e internacional.
Estrategias utilizadas	Protestas, comunicados, ruedas de prensa, producción audiovisual, impulso a espacios socioestatales institucionalizados, coaliciones promotoras nacionales e internacionales, presión por medio de mecanismos de justicia a nivel internacional.
Filosofía	Fortalecimiento de lazos de solidaridad a nivel regional y nacional entre colectivos de la misma índole.
Repertorios de protesta	Concentraciones, marchas, <i>performances</i> , comunicados, cultos religiosos, conmemoración en días específicos.

FUENTE: elaboración propia.

VII. COALICIONES PROMOTORAS DE CHIHUAHUA

El proceso de articulación en Chihuahua inicia de forma similar a las otras entidades que se han presentado. Los familiares señalan que lo primero que sintieron fue un profundo miedo, el cual aumentaba cuando, en algunos casos, acudían a las instituciones a presentar la denuncia, ya que una de las primeras respuestas que encontraron en los agentes estatales fue intimidación o indiferencia. Esta situación les hizo buscar ayuda en una organización de derechos humanos que no era conocida por dar acompañamiento a desapariciones, sino a casos de feminicidio: Cedejm. Ésta comenzó a recibir casos que paulatinamente se convirtieron en decenas. Las figuras de algunos defensores fue clave para que la organización abriera un lugar para estos hechos. Así, las familias se acercaron con sus líderes.

La articulación de Cedejm en la coalición promotora está asociada a un evento emblemático: el caso de los Muñoz Veleta.¹⁰ La organización decidió dar acompañamiento a la familia para llevar el caso ante la Fiscalía. El acompañamiento se hizo extensivo a todos los casos que fueron llegando a buscar el apoyo en el Centro.

Identificaron que lo que más requerían los familiares en ese momento era asesoría jurídica (ante la nula respuesta estatal) y acompañamiento para ser atendidos por las autoridades, ya que, como lo refiere una de las familiares organizadas, llegar con Cedhem es tener

¹⁰ Familia de donde desaparecieron a ocho integrantes el 19 de junio de 2011 en su vivienda en Cuauhtémoc, Chihuahua. Una nota periodística sobre estos hechos se encuentra en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2020/6/19/nueve-anos-sin-rastro-de-ocho-desaparecidos-de-la-familia-munoz-en-chihuahua-244859.html>

...una bandera que nos respalda y nos ha abierto puertas que antes nos cerraban; como familias tuvimos que batallar mucho y soportar que en el gobierno de Duarte nos cerraran las puertas de palacio de gobierno en la cara, no nos permitían acercarnos y ni siquiera íbamos a protestar. (IC02, Chihuahua, 2020)

A decir de uno de los activistas defensores del Centro,

...la articulación con el colectivo es muy profunda, pues rebasa los horizontes del vínculo estratégico para impulsar una agenda. Por la naturaleza del Centro y la necesidad de las familias, el acompañamiento, además de la asesoría legal, es integral: las conocemos, vamos y conocemos qué hay en las investigaciones de la Fiscalía, en su carpeta de investigación, les explicamos, les damos capacitación para que puedan dar un seguimiento autónomo. Nos reunimos, hacemos acompañamiento psicosocial y luego también atendemos la ayuda humanitaria que se da desde las instancias creadas para eso como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. (IC03, Chihuahua, 2020)

El colectivo de familias organizadas que ha participado en la coalición muy de cerca con Cedhem se autoreconoce como el “Grupo de Madres de Desaparecidos, grupo Cedehm”, y empezó a crecer porque se corría la voz entre familias que enfrentaban la misma situación.

Escucharon de nosotros en la ciudad de Parral, de ahí comienzan a llegar más familias de Parral y sus alrededores (donde se empezaba a dar muy fuerte el problema de la desaparición), de hecho, la extensión llegó hasta Camargo y Jiménez... actualmente ya sale un camión de pasajeros completo de Cuauhtémoc y está llegando otro completo de Parral, Camargo y Jiménez. (IC05, Chihuahua, 2020)

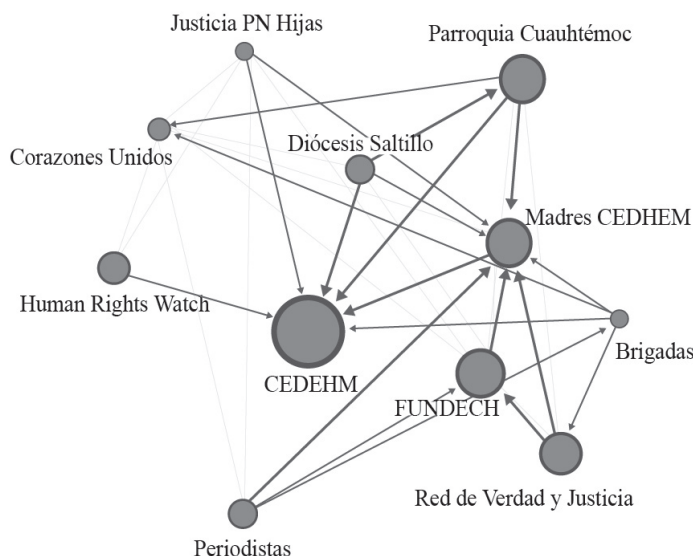
La articulación se consolidó cuando el Grupo de Madres junto con Cedehm identificaron a otros colectivos que se habían formado en Chihuahua y en estados vecinos. Uno de los primeros objetivos fue lograr la tipificación de la desaparición forzada como delito. Para ello establecieron una alianza con Fuundec en Coahuila y los homólogos en la región. A decir de una de las madres organizadas, este proceso ha hecho que, como colectivos se vean como una gran familia. En las entrevistas destaca la participación de distintos colectivos en el estado para impulsar la agenda como coalición. Particularmente las informantes se refieren a Corazones Unidos y Las Buscadoras, destacando que el contacto se ha dado gracias a Cedehm.

La articulación entre organizaciones y colectivos en Chihuahua y en otras entidades federativas fue particularmente importante para Chihuahua, ante la nula atención estatal de esos primeros años. El informante clave del Centro planteó que se llevaron a cabo en 2010, tres reuniones que fueron cruciales para establecer la coalición promotora

...una primera reunión convocada en Saltillo de Coahuila en donde está el Obispo Raúl Vera. Nos reunimos organizaciones de Chihuahua, Coahuila y Nuevo León. Luego una segunda reunión en Monterrey y una tercera, todas muy rápido, en la ciudad de Chihuahua. En la que acordamos intentar coordinar acciones para visibilizar las desapariciones. (IC03, Chihuahua, 2020)

Estas reuniones determinaron que las acciones serían colectivas, lo cual dio paso a la conformación de una coalición promotora interestatal.

GRÁFICA 6
 PRIMER MOMENTO DE LA COALICIÓN PROMOTORA EN CHIHUAHUA:
 ARTICULACIÓN PARA LA BÚSQUEDA



FUENTE: elaboración con base en entrevistas a través del *software* Gephi, versión 9.0.2.

En el plano de los actores internacionales que se articularon con esta coalición se hace especial referencia a la Oficina en México de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Las fami-

lias lo señalan como un aliado muy importante. De la misma manera, se refieren a Amnistía Internacional (AI)

...ellos nunca nos han dejado, ha exigido mucho a los gobiernos de acá para que se haga algo en la materia. Ha venido con nosotras el presidente de Amnistía Internacional, Salil Shetty,¹¹ a un evento que tuvimos en Coahuila el año pasado donde también estuvo la Alta Comisionada Michelle Bachelet,¹² exigiendo al gobierno que pusiera sus ojos en nosotros... hemos tocado las puertas que debamos de tocar, hemos encontrado ayuda en tales organizaciones y, sin embargo, hemos encontrado tope en el gobierno. (IC02, Chihuahua, 2020)

Ante las reticencias para atender la problemática de las autoridades, y especialmente de la Fiscalía, la coalición promotora ha buscado alianzas con equipos de expertos. Uno de los argumentos recurrentes ha sido la falta de tecnología para procesar muestras de restos humanos, por ejemplo, ante lo cual la coalición se articuló para procesarlas con las mejores expertas en el tema,

...porque estaban tan degradados los restos que seguramente, y como así lo fue, varios de esos restos se iban a consumir en la primer muestra ...demandamos que se dieran al equipo argentino de antropología forense porque teníamos conocimiento de que sí pueden manipularlas adecuadamente. (IC03, Chihuahua, 2020)

Además, para otros momentos en el proceso, se ha requerido el involucramiento de otros actores expertos, cuya participación ha sido muy relevante en la coalición promotora.

Tras un primer momento de la articulación, llegó un segundo momento, concentrado en establecer y priorizar las demandas que se harían hacia el Estado. Este paso implicó muchas reuniones entre Cedejm y las familias organizadas para fortalecer la organización de éstas en torno a la comprensión de que eran titulares de derechos. Una de las familiares organizadas expresó:

...no sabíamos que teníamos derecho a tener un expediente con nuestra declaración y con lo que se iba trabajando en nuestro caso. Con Lucha¹³ empezamos a exigir que los abogados que tenían nuestros casos solamente estuvieran

¹¹ Secretario general del Movimiento Derechos Humanos, Amnistía Internacional.

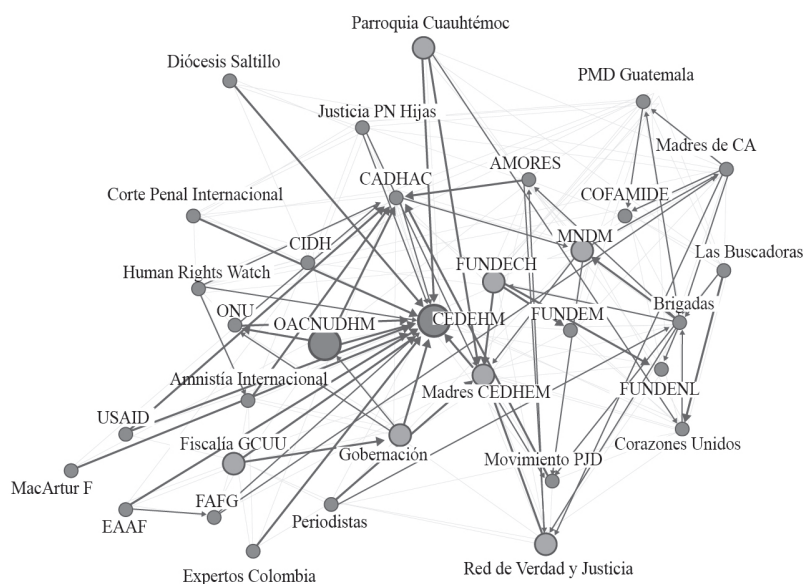
¹² Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos.

¹³ Luz Estela Castro, defensora de derechos humanos en la entidad y fundadora de Cedejm.

enfocados en casos de desaparición (que estaban en aumento); logramos que pusieran un Departamento de desaparición y que los licenciados se dedicaran solamente a las carpetas de desaparecidos. (IC05, Chihuahua, 2020)

Este logro fue posible después de muchos mecanismos de demanda e incidencia por parte de la coalición promotora, fundamentalmente debido a que durante el gobierno de César Duarte (2010-2016) la voluntad política para dar una respuesta estatal fue nula. Esta situación dio un giro importante con la llegada del gobierno de Javier Corral Jurado (2016-2021), que desde sus primeros días de mandato manifestó apertura para atender a las demandas de esta coalición. A este gobernador se le considera un aliado importante.

GRÁFICA 7
 COALICIÓN PROMOTORA EN CHIHUAHUA.
 ARTICULACIÓN PARA EL CAMBIO LEGAL



FUENTE: elaboración con base en entrevistas a través del *software* Gephi, versión 9.0.2.

Esta coalición, como las de Nuevo León y Coahuila, tiene en el centro a las familias y a una organización de derechos humanos local, CEDHEM. Sin embargo, un elemento distintivo de ésta es la inclusión del gobernador como un aliado, además de organizaciones de Naciones Unidas u otros grupos de expertos y organizaciones. Es decir, esta coalición destaca por la

participación de un actor político poderoso, además de actores con recursos de conocimiento, influencia y capacidad de movilización. Como en las otras dos entidades, brillan por su ausencia los actores económicos.

Como en los casos de Coahuila y Nuevo León, un mecanismo recurrente han sido las diversas protestas, entre éstas la marcha por los desaparecidos, en la cual diversos colectivos se encuentran en la Plaza de Armas en Chihuahua, se reciben con abrazos y con cambios de letreros, entre otras acciones. Esta acción da paso a otros procesos de construcción de agenda. También los vínculos con medios de comunicación han sido claves para visibilizar el problema: hacen entrevistas en vivo, ruedas de prensa, pronunciamientos públicos acompañados de protestas y demandas ante distintas autoridades e instituciones.

Tras la llegada del gobernador, Javier Corral, la coalición advirtió una ventana de oportunidad para el establecimiento de la agenda, puesto que hubo mayor apertura para posicionar las demandas, pues desde antes de fungir como gobernador, la coalición lo había identificado como un posible aliado desde su posición previa como senador. Los procesos de incidencia se centraron en la creación de una fiscalía especializada para el tema de desapariciones, que después se convirtió en la Fiscalía de Derechos Humanos.

Otro mecanismo de construcción de agenda impulsado desde la coalición fue la visibilización de la problemática a nivel internacional aprovechando el vínculo con Amnistía Internacional. Cuando esta organización hizo su informe sobre la situación de Ayotzinapa y de Ciudad Cuauhtémoc en Chihuahua,¹⁴ la presión desde el Estado contra la coalición fue muy fuerte. Con el cambio en la gestión de gobierno, la interlocución fue colaborativa: por ejemplo, el gobierno firmó un convenio de colaboración con el equipo argentino de Antropología Forense y Cedhem para procesar restos encontrados. Hasta la fecha persiste como demanda que se acepte y promueva la intervención de actores extranjeros, como los equipos que ya han participado en el proceso (colombianos, argentinos y guatemaltecos) para agilizar los procedimientos de estudios de restos de personas que han sido hallados en el territorio.

A continuación, en la tabla 3 se presentan sintéticamente los atributos de la dimensión demanda social identificada en Chihuahua, por medio de los cuales se desarrolló el proceso de organización, articulación de coaliciones promotoras y la construcción de agenda para instalar en la arena públi-

¹⁴ “Un trato de indolencia”. La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/3150/2016/es/>.

ca y gubernamental las demandas y la incidencia en la toma de decisiones estatales para atender la problemática.

TABLA 3
DIMENSIÓN DE RESISTENCIA-DEMANDA SOCIAL
SEGÚN ATRIBUTOS EN CHIHUAHUA

Tipos de organizaciones	Los colectivos de familiares surgieron con el acompañamiento de organizaciones de derechos humanos que ya existían y decidieron atender el problema de las desapariciones. El referente es Cedehm que articuló la coalición con otras organizaciones locales, así como con muchas organizaciones de los estados en el norte.
Tipos de demandas	Las demandas se centraron en la atención que la Fiscalía debe dar a los casos de desaparición. De manera que la demanda principal fue la especialización para la investigación y la búsqueda. Antes de establecer dicha demanda, una buena parte del proceso fue orientada a propiciar la apertura por parte de las autoridades que inicialmente fue nula.
Coaliciones conformadas	La coalición promotora es muy equilibrada. Su fortaleza radica en los vínculos internacionales, así como con organizaciones clave que también trabaja la problemática en los estados vecinos. Un nodo importante para el avance de la construcción de la agenda ha sido involucrar, como aliado, al gobernador, lo cual ha tenido efectos en otras instituciones públicas.
Escala de las demandas	Local, regional, federal e internacional.
Estrategias utilizadas	Protestas, comunicados, ruedas de prensa, impulso a espacios socioestatales institucionalizados, coaliciones promotoras nacionales e internacionales, presión por medio de organizaciones y organismos internacionales, alfabetización jurídica a familiares para generar autonomía.
Filosofía	Fortalecimiento a las capacidades organizativas y de incidencia de los colectivos de familiares. Particularmente procesos de alfabetización jurídica para que las mismas familias den seguimiento a sus casos ante la Fiscalía.
Repertorios de protesta	Concentraciones, marchas, <i>performances</i> , comunicados, cultos religiosos, conmemoración en días específicos.

FUENTE: elaboración propia.

VIII. CONCLUSIONES

Este capítulo se ha centrado en los procesos de organización de las familias de personas desaparecidas, que para demandar la respuesta estatal se articularon en coaliciones promotoras y desarrollaron mecanismos y estrategias de demanda social. Luego del análisis de por qué y para qué se organizaron, es posible concluir que las familias llegan a las organizaciones de derechos humanos ante la falta de respuesta estatal, e incluso ante una respuesta estatal de intimidación que, frente a la situación que viven y el régimen de violencia imperante en sus contextos, acrecientan el miedo y limitan sus posibilidades de organización.

Muchas de estas familias iniciaron sus procesos de organización para la búsqueda, conformando colectivos y acudiendo a pedir ayuda con organizaciones de derechos humanos. Fue en estos procesos, con el acompañamiento de dichas organizaciones, algunas relacionadas con la Iglesia católica, donde se fueron articulando las coaliciones promotoras. Con la asesoría e iniciativa de las organizaciones acompañantes, estos procesos de búsqueda se fueron acompañando con diversos repertorios de protesta. A este segundo momento lo caracteriza una mayor articulación con otros actores, tanto locales y regionales como nacionales e internacionales, para unificar un mensaje conjunto de resistencia y de señalamiento al Estado como responsable.

La participación de las organizaciones de derechos humanos ha sido clave en la articulación de la dimensión demanda social de cada estado; en primer lugar, por la asesoría legal que han requerido las familias; en segundo lugar, porque dieron un acompañamiento psicoemocional indispensable para que las familias fueran recuperando o construyendo su capacidad de agencia, y fundamentalmente porque fueron las articuladoras clave de las redes de actores que se conformaron como coalición promotora para la demanda del cambio legal.

Los procesos internos de organización en los colectivos implican una gran complejidad, debido a que, aunque tienen claro el porqué y el para qué de la organización y articulación, el proceso para encontrar las fuerzas y la claridad para involucrarse y seguir adelante implica situaciones psicoemocionales que no son fáciles de superar. Muchas veces la atención a esta dimensión la asumen las organizaciones de derechos humanos, que además están dando la asesoría legal y política; para ello, el elemento espiritual ha sido fundamental en los procesos de restitución de sentido de la vida y de desarrollo humano con los cuales, finalmente, muchas de las familiares

transmutan su situación de víctimas indirectas a defensoras de derechos humanos y activistas para la búsqueda por la verdad y la justicia, tanto de su caso individual como de la comunidad a la que han decidido pertenecer.

Las capacidades de articulación y las coaliciones con una gran diversidad de actores clave de las organizaciones de derechos humanos fueron el capital indispensable de las coaliciones promotoras para establecer una agenda estatal que atendiera la problemática de las desapariciones. Las coaliciones promotoras en los distintos estados han sido exitosas debido a que han articulado actores de diversa índole, con especial importancia los actores internacionales que ejercieron presión a esta escala, lo cual provocó cierta urgencia en las autoridades para dar la respuesta estatal que se exigía.

Las similitudes entre los tres casos en las características de las coaliciones, así como la participación de varios actores en las tres coaliciones, nos permiten identificar un patrón: el centro son las familias y las organizaciones de derechos humanos locales, fundamentalmente una que ejerce un rol de liderazgo, que moviliza sus recursos de influencia, relaciones y conocimientos previos para activar el proceso de demanda. Posteriormente, las coaliciones se amplían con la participación de otros actores con recursos de conocimiento, económicos y de influencia. Actores locales, regionales e internacionales interaccionan en las redes conformadas.

Sin embargo, en estas coaliciones no participan actores con poder económico local, y, salvo en el caso de Chihuahua durante la gestión del gobernador Javier Corral o en Nuevo León con el acercamiento de la Procuraduría General de Justicia en un periodo específico, tampoco actores con recursos de poder político.

Un gran obstáculo que enfrentan los actores al conformar estas coaliciones son los riesgos que enfrentan las familias y activistas al momento de organizarse y articularse. En Chihuahua es latente la alusión a algunas madres que, en sus procesos de búsqueda de sus hijos e hijas, también fueron desaparecidas o asesinadas. Asimismo, muchas de las personas defensoras de derechos humanos al frente de las organizaciones que dan acompañamiento a las familias de personas desaparecidas han enfrentado múltiples amenazas, e incluso atentados contra sus vidas. Es importante destacar este punto, ya que la organización y articulación para la demanda social en este tema implica, además de las dificultades de cualquier proceso que se enfrenta al Estado, obstáculos propios de un régimen de violencia que limita incluso sus derechos de buscar, de organizarse, de exigir justicia y de articularse para la incidencia.

El régimen de violencia imperante también hace que los procesos de articulación e involucramiento de actores estatales en la coalición sean más difíciles que las coaliciones promotoras para otro tipo de asunto. Se trata de

la institucionalidad a la cual van dirigidas las demandas y, al mismo tiempo, es señalada de ser parte de los perpetradores de los hechos que originan la demanda.

En estudios posteriores se espera profundizar en el análisis de los procesos internos de conformación de las coaliciones, así como la articulación supra coaliciones que se dio a nivel nacional, conformando así una meta-coalición promotora, que abarcó la organización de diversos estados, coaligándose para promover el cambio de políticas públicas a nivel nacional y ante las autoridades federales.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa.
- Arteta, I., y Flores, S. (2019, mayo 10). “Este día no es de fiesta”: Madres de desaparecidos marchan por justicia para sus hijos. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2019/05/madres-desaparecidos-marcha-10-mayo/>
- Cairney, P. (2013). Understanding Public Policy. Theories and Issues, *Public Administration an International Quarterly*, 91(3), 1-327.
- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A. C. (2014, marzo 20). *Implementación del protocolo de búsqueda inmediata*. CADHAC, Boletín 1403/10. http://www.cadhad.org/derechos_humanos/implementacion-del-protocolo-de-busqueda-inmediata/
- Cobb, R., Ross, J., y Ross, H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 70 (1), 126-138.
- González Núñez, D. et al. (2019). *Violencia y terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México 2006-2017*. Universidad Iberoamericana. <https://ibero.mx/files/2019/violencia-y-terror.pdf>
- John, P. (2003). Is there a life after policy streams, advocacy coalitions and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal*, 31(4), 481-498.
- Kovras, I. (2017). *Grassroots activism and the evolution of transitional justice: The families of the disappeared*. Cambridge University Press.
- Marsh D., y Rhodes R. (1992). Policy communities and issue networks: beyond topology. En D. Marsh y R. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Governments* (pp. 249-269). Oxford: Clarendon Press.
- Nohrstedt, D, y Weible, C. (2010). The Logic of Policy Change After Crisis: Proximity and Subsystem Interaction. *Risks, Hazards, and Crisis in Public Policy*, 1(2), 1-32.

- Observatorio sobre Desaparición e Impunidad. (2019). *Informe sobre desapariciones en el Estado de Coahuila de Zaragoza*. <https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto-odim/962/Informe%20sobre%20desapariciones%20en%20el%20estado%20de%20Coahuila%20de%20Zaragoza>
- Pierce, J. J., Peterson, H. L., y Hicks, K. C. (2017). Policy Change: An Advocacy Coalition Framework Perspective. *Policy Studies Journal*, 48(1), 64-86.
- Ramírez, E., y Gómez, E. (2016). Apartado metodológico. Términos y fundamentos básicos del análisis de redes sociales. En E. Ramírez (Edit.), *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas* (pp. 369-390). CIDE.
- Rhodes, R. (1986). *The National World of Local Government*. Allen and Unwin.
- Sabatier, P. (1998, marzo). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5, 98-130
- Sabatier, P., y Jenkins-Smith, H. (1999). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168.
- Sabatier, P. y Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. En P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 189-218). Westview Press.
- Sanz, L. (2003). Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes. *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, 7, 21-29.
- Smith, A. (2000). Policy networks and advocacy coalitions: explaining policy change and stability in UK industrial pollution policy? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18, 95-114.
- Thompson, G. (2017, junio 12). Anatomía de una masacre. *ProPublica & National Geographic*. <https://www.propublica.org/article/allende-zetas-cartel-masacre-y-la-dea>
- Tichy, N., Tushman, M., y Fombrun, C. (1979). Network Analysis in Organizational Settings, Human Relations. *The Academy of Management Review*, 4(4), 923-965.
- Wilks, S., y Wright, M. (1987). *Comparative Government-Industry Relations*. Clarendon Press.

Entrevistas¹⁵

Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDHEM). Chihuahua, Chihuahua, 18 de febrero de 2020.

¹⁵ Las entrevistas se identifican con la abreviatura IC (informante clave).

Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A. C. (CADHAC). Monterrey, Nuevo León, 27 de febrero de 2020.

Familiares de personas desaparecidas Chihuahua (2). Chihuahua, Chihuahua, 18 de febrero de 2020.

Familiares de personas desaparecidas Coahuila (3). Saltillo, Coahuila, 27 de febrero de 2020; Torreón, Coahuila, 26 de febrero de 2020 y Ciudad de México, 30 de marzo de 2020.

Familiares de personas desaparecidas Nuevo León (2). Monterrey, Nuevo León, 5 de febrero de 2020.

CAPÍTULO CUARTO

SISTEMA DE JUSTICIA, RESISTENCIA Y RÉGIMEN DE IMPUNIDAD

Jeraldine del CID
Mayra ORTIZ OCAÑA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Coaliciones promotoras como mecanismo intermedio entre las demandas sociales y las respuestas estatales.* III. *Rol de las coaliciones promotoras en y hacia el sistema de justicia.* IV. *La dimensión “demanda social” en las diferentes entidades federativas.* V. *La respuesta estatal multinivel.* VI. *La respuesta estatal en los diferentes estados.* VII. *Nuevo León.* VIII. *Coahuila.* IX. *Chihuahua.* X. *Semejanzas entre las respuestas de los estados.* XI. *Conclusiones.* XII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El interrogante alrededor del que se articula este capítulo es: ¿cómo han respondido las autoridades locales en Coahuila, Nuevo León y Chihuahua a las acciones de demanda orientadas a la persecución del delito de desaparición? Para responder, analizamos un periodo de casi quince años, cuyo punto de partida es el aumento de las desapariciones en las entidades. El enfocarse en las respuestas vinculadas con la persecución del delito de desaparición pone en el centro de la escena a las procuradurías de justicia locales, más tarde fiscalías.

Es importante destacar que si bien este artículo se centra principalmente en las coaliciones conformadas por familias, sus colectivos y las organizaciones de derechos humanos que las acompañan, no cabe duda que existen más actores, como organizaciones internacionales, actores estatales y no estatales, que han influido en las respuestas estatales vinculadas con la persecución del delito de desaparición.

¿Por qué concentrarse en las respuestas vinculadas con la persecución del delito que se desarrollan en el terreno de las instituciones de procuración de justicia? Por dos razones, principalmente. La primera es que las instituciones de procuración de justicia son un actor central en los procesos de justicia frente a los casos de desaparición. Centrales, porque tienen facultades de búsqueda, de investigación de delitos, cuentan con cuerpos periciales, etcétera. Es decir, prácticamente cualquier acción vinculada con la verdad y la justicia frente a los casos de desapariciones pasa por esta instancia. En segundo lugar, porque al inicio del proceso de demanda por parte de la coalición promotora conformada por familias y organizaciones de derechos humanos esta instancia tenía el monopolio de las facultades y los recursos para buscar y recibir las denuncias de las familias.

En este capítulo sostenemos que fue ante las deficiencias de las instancias de procuración de justicia que se establecieron demandas más amplias que conllevaron a promover el cambio legal e institucional para superar esta situación. Las respuestas estatales no fueron unívocas, y se dieron en diferentes niveles: macro, mezzo y micro, lo que permite observar inconsistencias entre ellas.

Como se presenta a continuación, este es un denominador común en los tres casos. Ante la falta de resultados de las instituciones de procuración de justicia, que eran las únicas interlocutoras al inicio del proceso de demanda, las coaliciones han variado sus estrategias, según las ventanas de oportunidad que se han abierto desde las autoridades. La respuesta estatal ante estas demandas se ha dado en diferentes niveles, según la conformación de las coaliciones promotoras y de cómo éstas se establecen.

Para el desarrollo del presente capítulo se aplicó una metodología que se basa en el estudio comparado de casos a través del análisis cualitativo de fuentes primarias y secundarias de información. Este análisis incluyó la dimensión temporal, lo que permitió reconstruir las coaliciones identificadas, sus estrategias y las respuestas estatales obtenidas.

La recolección de información se llevó a cabo mediante entrevistas semiestructuradas realizadas entre diciembre de 2019 y marzo de 2020 con familiares, defensoras y miembros de las organizaciones acompañantes, agentes estatales en el área de las fiscalías especializadas, agencias estatales de investigación, unidades de búsqueda, fiscalías generales y en las comisiones estatales de búsqueda. Otras fuentes primarias consultadas fueron las normativas (leyes, decretos y acuerdos oficiales vinculados al tema), así como fuentes secundarias (informes técnicos). Además, se contrastó con información de fuentes secundarias hemerográficas (notas de prensa y entrevistas en medios de comunicación).

El capítulo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se expone un apartado de apuntes teóricos en relación con las coaliciones promotoras; posteriormente, se describe cómo se da la relación de colectivos y familias con el Estado desde un enfoque de demanda social para la respuesta hacia las desapariciones. Esta relación se describe en el siguiente apartado como un proceso escalonado con momentos diversos y distintas características. A partir de esto, se presentan, seguidamente, los distintos niveles, macro, meso y micro, en el que existen estas demandas y respuestas, y se plantean las características que los diferencian. Posteriormente, se informa cómo se han dado estos procesos en los casos de Nuevo León, Coahuila y Chihuahua. A partir de los casos bajo estudio, se proponen categorías para describir el proceso demanda-respuesta que no tuvo una trayectoria uniforme (se observaron regresiones, estancamientos y avances) dependiendo de las condiciones existentes en los estados y de la conformación de las coaliciones promotoras; así también, se presentan algunas semejanzas y, finalmente, las conclusiones.

II. COALICIONES PROMOTORAS COMO MECANISMO INTERMEDIO ENTRE LAS DEMANDAS SOCIALES Y LAS RESPUESTAS ESTATALES

Para el análisis de la respuesta estatal ante las demandas de las familias organizadas y coaligadas se aplica un enfoque basado en el proceso de políticas —en general— y en la etapa de construcción de agenda —en particular— desde una perspectiva dinámica. Este enfoque toma en cuenta elementos del contexto, los actores y las ventanas de oportunidad que se abren en el sistema para posicionar los temas y buscar el cambio.

Como lo plantea Adrian Kay (2006), las políticas públicas dependen de decisiones humanas: “todas las decisiones son tomadas en contextos históricos; estas son inevitablemente influenciadas por el legado del pasado y la incertidumbre del futuro” (Kay, 2006, p. 2). Un aspecto relevante que señala este autor es que las políticas tienen resultados que pueden o no haber sido previstos; las políticas se definen subjetivamente, y pueden definirse retrospectivamente; las políticas se extienden más allá de los registros formales de las decisiones y las políticas necesitan recursos y acciones para diferenciarse de la retórica política (Kay, 2006, p. 8).

Kay (2006) propone distinguir los diferentes estados o escalas de un sistema identificando muchos “tipos de tiempo”, considerando la existencia de múltiples procesos que se desarrollan simultáneamente, cada cual con

su propio ritmo y estructura temporal. Asimismo, las políticas públicas generalmente involucran una serie de decisiones interrelacionadas. Más que un único tomador de decisiones, muchas personas en diferentes niveles y dispersas en todas las organizaciones gubernamentales toman decisiones de política pública. Estos planteamientos enmarcan lo que en el capítulo desarrollamos como la “respuesta estatal multinivel”, ya que analizamos cómo las coaliciones inciden en los procesos de política pública en diferentes niveles del Estado para obtener distintas respuestas necesarias para sus demandas.

Dentro de los elementos más destacados en los procesos de construcción de agenda, Kingdon (1984) propone las ventanas de políticas o ventanas de oportunidad. Argumentó que “el movimiento dentro y entre las agendas también estaba íntimamente vinculado a las ventanas de oportunidad. El contexto fue crítico para comprender el proceso porque los problemas tienen más peso que otros en ciertos momentos” (Zahariadis, 2016, p. 12).

Esto se vincula con la consideración de que “el contexto ayuda a definir el problema y da forma a los tipos de opciones de políticas que pueden ser alcanzables” (Klugman *et al.*, 2001, p. 3). En ese sentido, los elementos fundamentales que se estudian sobre el contexto en este análisis son los actores que promueven las políticas públicas y, particularmente, cómo se articulan en coaliciones para aprovechar, o crear, ventanas de oportunidad política e impulsar el cambio.

Según Birkland (2007), los actores no oficiales con déficit de poder pueden acceder a la agenda por medio de “ventanas de oportunidad”. Ello es posible por medio de la búsqueda de cambio en las percepciones públicas respecto a un problema y su solución. La conformación de coaliciones es fundamental para aprovechar o generar las ventanas de oportunidad.

En el análisis de este capítulo destacan las coaliciones que incidieron para que se dieran los cambios necesarios para la institucionalización especializada en desapariciones a nivel de las instituciones de procuración de justicia. Asimismo, su conformación fue clave para las respuestas estatales en distintos niveles. Las redes de políticas influyen en los resultados de las políticas a través de un complejo producto de la negociación entre los miembros (Smith, 2000).

Bajo este enfoque es que se analiza el rol de las coaliciones promotoras en una configuración de instituciones particular: las que forman parte del sistema de justicia.

III. ROL DE LAS COALICIONES PROMOTORAS EN Y HACIA EL SISTEMA DE JUSTICIA

Para analizar el rol de las coaliciones promotoras conformadas principalmente por colectivos de familiares y organizaciones de derechos humanos, así como sus procesos de demanda hacia las instituciones de procuración de justicia, es preciso ubicar la relación entre la agencia de éstas y su incidencia sobre el Estado. Esta relación ha variado a lo largo del tiempo, y en las relaciones entre coaliciones y el Estado han existido estancamientos y retrocesos. A pesar de lo anterior, sostenemos que la relación de familiares de víctimas de desapariciones, colectivos y organizaciones de derechos humanos con el Estado es dinámica y ha dado como resultado respuestas estatales multinivel.

El contexto en que surgen las coaliciones es el de un régimen de violencia, en que actores oficiales y no oficiales acceden, usan y circulan los medios de violencia tanto legal como ilegal. Uno de los medios de violencia utilizados son las desapariciones. Esta situación fue el detonante de la articulación de las familias volumen y a su organización social y política, tal como se describió en profundidad en el capítulo tercero.

En sintonía con la literatura sobre coaliciones promotoras, se asume que las respuestas estatales no están dissociadas de las demandas de las coaliciones promotoras. El análisis realizado permitió identificar que las respuestas estatales fueron fluctuantes y se dieron en tres niveles: nivel macro, meso y micro.

Teniendo en cuenta que el tiempo es una dimensión de interés, además de la distinción entre los niveles de respuesta estatal, se tomará en cuenta su trayectoria; esto es, si la respuesta se mantiene en el tiempo o es fluctuante; en otras palabras, si las respuestas se mantienen independientemente de los cambios en las gobernaciones o los titulares de las instituciones de procuración de justicia.

IV. LA DIMENSIÓN “DEMANDA SOCIAL” EN LAS DIFERENTES ENTIDADES FEDERATIVAS

El proceso de demanda social da cuenta de las diferentes formas de organización, articulación de demandas, diversidad de estrategias, repertorios de protesta y *performances* de búsqueda desarrollados por las familias de personas desaparecidas, colectivos y organizaciones de la sociedad civil y otro tipo de aliados nacionales e internacionales que, en coalición, se articulan para modificar el *statu quo*, obtener verdad, justicia y reparación ante las desapariciones.

A continuación, destacamos los atributos específicos de esta dimensión encontrados en cada estado bajo análisis.

TABLA 1
DIMENSIÓN DE RESISTENCIA-DEMANDA SOCIAL
SEGÚN ATRIBUTOS EN DIFERENTES CASOS

	<i>Nuevo León</i>	<i>Coahuila</i>	<i>Chihuahua</i>
Tipos de organizaciones	• Colectivos de familiares • Organización DDHH • Organismos internacionales	• Colectivos de familiares • Organización DDHH • Organismos internacionales	• Colectivos de familiares • Organización DDHH • Organismos Internacionales expertos
Tipos de demandas	• Avance de casos • Búsqueda inmediata • Búsqueda de larga data • Tipificación • Protocolo • Ventanilla única	• Investigación • Búsqueda inmediata • Búsqueda de larga data • Tipificación • Especialización de personal • Fiscalía especializada	• Avance de casos • Búsqueda inmediata • Búsqueda de larga data • Identificación forense • Investigación del fenómeno criminal amplio • Fiscalía especializada
Estrategias utilizadas	Protestas, comunicados, ruedas de prensa, producción audiovisual, mesas de trabajo, coaliciones promotoras nacionales e internacionales	Protestas, comunicados, ruedas de prensa, mesas de trabajo, coaliciones promotoras nacionales e internacionales	Protestas, comunicados, ruedas de prensa, producción audiovisual, mesas de trabajo, coaliciones promotoras nacionales e internacionales

FUENTE: elaboración propia.

Es importante enfatizar que las coaliciones promotoras para la demanda de respuestas estatales, en un inicio se centraron principalmente en saber qué pasó con las personas desaparecidas, su búsqueda. Esa tarea era monopolio de las procuradurías.

En los inicios de los procesos abordados en este capítulo, las familias se acercaban a la fiscalía porque no había instituciones de búsqueda. Ante

la falta de respuesta diligente, se activó el proceso de demanda, y se fueron conformando coaliciones promotoras que incidieron en los tres niveles de respuesta estatal propuestos.

En la tabla anterior se observan los atributos de la dimensión de la organización y movilización en los tres estados del estudio. Las demandas fueron variando a lo largo del tiempo según como se fueron conformando las coaliciones promotoras. Aunque en el capítulo tercero sobre organización y conformación de coaliciones promotoras se presentan con amplitud los hallazgos principales sobre este proceso, es importante retomar que la conformación de estas coaliciones está directamente relacionada con el tipo de demanda realizada al Estado y, por tanto, en las características de sus respuestas.

Inicialmente, las coaliciones conformadas se concentraron en la búsqueda y en exigir la atención de las más altas autoridades, inicialmente a nivel local, y cuando esta vía se agotaba, recurrieron también al nivel federal. Este proceso se reconoce como “federalización de los casos”. La principal demanda fue el reconocimiento del problema y el avance de las investigaciones, para lo cual fue clave posicionar el tema en la agenda gubernamental. Esto se logró con la participación de actores, como los medios de comunicación y organizaciones internacionales, que visibilizaron la crisis de desapariciones y denunciaron el involucramiento de agentes estatales y la indiferencia de los gobiernos.

Tras haberse instalado el tema en la agenda, las demandas se movieron hacia la exigencia de un cambio legal y la creación de instituciones y la debida diligencia de las investigaciones en las fiscalías. Una característica de las coaliciones promotoras es que incluyeron actores con conocimiento técnico específico que orientaron los cambios legales y en las políticas públicas.

A continuación, desarrollamos las respuestas que estas coaliciones promotoras fueron logrando en los tres niveles identificados.

V. LA RESPUESTA ESTATAL MULTINIVEL

Este apartado se enfocará en tres niveles de respuesta estatal que impactan en la procuración de justicia. La respuesta estatal remite a la forma en que las instancias del Estado a nivel federal, local y municipal se enfrentan a la desaparición de personas. El primer nivel abordado en cada una de las entidades federativas es el macro, en el que las demandas van dirigidas tanto a los gobernadores como a los procurados o fiscales generales, quienes tienen como encargo la definición estratégica de la política de procuración de justicia

(Velasco Domínguez, 2021). En este nivel se atiende la problemática generalizada de las desapariciones, se busca la toma de decisiones generales que provean de un marco de atención al tema de la desaparición. La voluntad política de alto nivel expresada por parte de autoridades gubernamentales para atender las demandas relacionadas con desapariciones es la manifestación de estas respuestas. Estas respuestas operan como señales hacia las personas funcionarias de menos nivel, y pueden llegar hasta el nivel micro, (la persona que investiga los casos en concreto). El nivel meso es el correspondiente al andamiaje jurídico e institucional especializado en desapariciones, fundamentalmente las fiscalías especializadas o equivalentes.

Si bien el capítulo se encuentra centrado en las instituciones de procuración de justicia, la inclusión de la figura del gobernador es relevante, ya que en la mayoría de los estados hasta hace muy poco las fiscalías formaban parte de la administración pública centralizada.¹ Las procuradurías dependían del gobernador. Éste podía remover al titular. Debido a esta estructura de autoridad, era común que muchas demandas fueran dirigidas hacia el titular del Ejecutivo. El caso de Chihuahua es ligeramente distinto, pues la autonomía de la fiscalía se inició en 2010. No obstante, los sistemas de nombramiento siguen perteneciendo al gobernador, así como las facultades relacionadas con la reglamentación en la materia (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, 2020). Por esta razón es que resulta fundamental analizar el nivel previamente mencionado y los cambios en la voluntad política para tener un panorama de la demanda y respuesta estatal sobre desapariciones.

El proceso para establecer el andamiaje jurídico e institucional es un nivel meso de respuesta estatal. En este nivel podrían incluirse el cambio legal, el diseño de instituciones, las políticas públicas o las acciones jurídicas estructurales relacionadas con las desapariciones. Este nivel incluye las demandas estructurales relacionadas con la creación de instituciones para el tratamiento de todos los casos de desaparición. En el marco del trabajo de procuración de justicia, algo por lo que se ha caracterizado México es por optar hacia una especialización de las fiscalías; es decir, contar con unidades de investigación que investigan ciertas problemáticas en particular, y esto puede ser identificado a nivel local. En algunos estados, buena parte del diseño de este cambio legal provino de espacios socioestatales, como las mesas de trabajo, para las cuales fue crucial una postura de apertura en la voluntad política del nivel macro de la respuesta estatal.

¹ Nuevo León hasta 2018; la actual Fiscalía de Coahuila tuvo un vaivén de autonomía; en 2009 se le dio el estatus de Fiscalía, dicha condición se le retiró en 2011, y se le volvió a otorgar en 2017.

Por último, está la respuesta estatal a nivel micro, al caso individual en materia de búsqueda o investigación. Ésta tiene diversas manifestaciones, y en ocasiones se alinea con la postura de las altas autoridades, razón por la cual la voluntad política de las elites políticas y las autoridades de mayor nivel jerárquico es un elemento fundamental. Esto se complementa con otros casos donde a nivel micro hay una gran voluntad de que avancen los casos a pesar de la inexistencia o debilidad de la voluntad política del nivel jerárquico superior.

En síntesis, como se observa en la tabla 2, la respuesta estatal se ha identificado a tres niveles: el nivel macro contiene la respuesta de voluntad política (con acciones específicas de intimidación, represión, apertura, atención, escucha, seguimiento, etcétera). El nivel meso contiene la respuesta orientada al cambio en la estructura de políticas (promulgación de ley, reformas de leyes y reglamentos, creación de instituciones, administración, cambio legal, políticas públicas, etcétera). El nivel micro contiene la respuesta orientada a la investigación y al proceso judicial de cada caso en lo particular (acciones jurídicas, de investigación, búsqueda y el acompañamiento especializado y específico para cada proceso judicial para los pocos casos que han sido judicializados).

Existe una interrelación compleja entre los tres niveles de respuesta. Puede existir un andamiaje institucional y su respectiva normatividad vigente con un diseño de respuesta estatal favorable para superar la impunidad, pero sin el elemento político del nivel macro esta dimensión tendrá dificultades para una adecuada implementación. Por tanto, en el nivel meso, según la alineación con el nivel macro, se ha tenido apertura para que las familias, colectivos y organizaciones de derechos humanos participen del proceso de diseño del cambio legal. Y, de igual manera, el nivel micro está alineado al nivel meso debido a que, según como éste se ha establecido, los agentes estatales, quienes dan atención directa a cada caso, dependen mucho de las herramientas legales, institucionales y de recursos para actuar. Asimismo, es interdependiente del nivel macro, ya que con una voluntad política orientada a la resolución de los casos y la atención de las familias y víctimas, la estructura legal e institucional se configura para que, en lo individual, el gobernador o fiscal insista en que los casos avancen y los esfuerzos se orienten a que se cumpla lo establecido en las políticas y en las leyes.

TABLA 2
NIVELES DE RESPUESTA ESTATAL

<i>Nivel macro</i> <i>Voluntad política</i>	<i>Nivel meso</i> <i>Estructura de políticas</i>	<i>Nivel micro</i> <i>Investigación y proceso judicial</i>
Este nivel se enfoca en la voluntad política de las autoridades encargadas de atender y enfrentar las desapariciones en los distintos territorios. Es uno de los elementos fundamentales para dar paso a los cambios legales y la asignación de presupuestos. Además, en la dinámica de interdependencia entre las políticas, instituciones y toma de decisiones, la voluntad se aplica en todo el proceso. Esta respuesta de voluntad política se traduce, en lo concreto, en una actitud y acciones hacia las víctimas, familiares, colectivos y organizaciones, por un lado, de intimidación, represión, indiferencia, obstrucción. Por otro lado, de apertura, escucha, acercamiento e involucramiento. Se caracterizará como favorable o desfavorable y estable (cuando permanece independientemente de las gestiones) o inestable (cuando se observan cambios sustantivos entre las gestiones).	En este nivel se destacan los procesos mediante los cuales las autoridades de los distintos poderes del Estado han tomado decisiones en torno a un cambio legal en el nivel de las políticas públicas para diseñar y ejecutar un andamiaje legal e institucional que atienda concreta y específicamente las desapariciones. La respuesta enfocada en los cambios a la estructura de políticas se traduce en la promulgación de una ley específica, la tipificación del delito de desapariciones, la creación de instituciones especializadas, el tipo de administración específico para estos procesos y, en general, todo cambio legal y de políticas públicas orientado a responder a las demandas sociales en relación a esta problemática. Para caracterizarlas se identifican las principales líneas de cambio en la política de procuración de justicia frente a las desapariciones.	Este nivel se enfoca en cómo se presenta la respuesta de las autoridades y funcionarios que atienden individualmente cada caso de desaparición. Es decir, cuál es la atención caso por caso en la respuesta directa hacia cada investigación y la atención que recibe cada familia en ese plano. Específicamente, contiene las acciones jurídicas individualizadas para la búsqueda, investigación y proceso judicial de cada caso que tiene un acompañamiento estatal. En este nivel de respuesta es fundamental el papel de los ministerios públicos y funcionarios de las instituciones especializadas de atención directa a las familias de víctimas de desaparición. Para caracterizarla se toman en cuenta los resultados de las acciones de los ministerios públicos en relación con los casos. Estas acciones podrían ser diligentes o no diligentes.

FUENTE: elaboración propia.

VI. LA RESPUESTA ESTATAL
EN LOS DIFERENTES ESTADOS

En esta sección presentamos cómo ha sido la respuesta estatal a la demanda social en los diferentes casos de estudio. Se analizan las respuestas estatales con base en los distintos niveles, macro, meso y micro, y cómo éstas han sido provocadas por la relación con las coaliciones promotoras. Es decir, abordamos cómo a partir de las distintas acciones de las familias, colectivos y organizaciones coaligadas en los distintos estados se han logrado las respuestas estatales desde una lógica multinivel.

Los gobiernos de Nuevo León, Coahuila y Chihuahua, si bien tienen importantes similitudes en los niveles de respuesta, se pueden encontrar algunas diferencias, sobre todo a nivel macro. La tabla siguiente sintetiza los procesos que se analizan en profundidad a continuación.

TABLA 3
RESPUESTAS MACRO, MESO Y MICRO
EN NUEVO LEÓN, COAHUILA Y CHIHUAHUA

	<i>Nuevo León</i>	<i>Coahuila</i>	<i>Chihuahua</i>
Respuesta macro: voluntad política	Inestable Regresiva	Estable una vez reconocido el problema	Inestable Progresiva
Respuesta meso: cambios legales e institucionales	Especialización	Especialización	Especialización
Respuesta micro: investigaciones	No diligente Sin priorización	No diligente Sin priorización	Medianamente diligente Con priorización

FUENTE: elaboración propia.

A continuación, se presentan las relaciones y respuestas estatales en materia de procuración de justicia, según los niveles propuestos. Aunque guardan muchas similitudes, cada cual presenta procesos de agencia distintos, por lo que las respuestas estatales se han dado con ritmo diferente y con modelos peculiares para cada contexto. Este análisis sintetiza los procesos de los tres casos haciendo generalizaciones sin detenerse a fondo en las particularidades que se presentan en cada uno.

VII. NUEVO LEÓN

1. *Nivel macro de respuesta estatal*

La voluntad política ha oscilado entre los gobiernos, y cuando fue más favorable, el actor central fue el procurador general del estado.

Los primeros casos registrados en los diversos procesos de organización colectiva para exigir una respuesta estatal en Nuevo León se remontan a 2007. Durante el sexenio del gobernador Natividad González Parás (2003-2009) “había indicios de la infiltración de la delincuencia organizada en las fuerzas policiales, e incluso varios elementos fueron víctimas de desaparición” (Villareal, 2016). Aunado a lo anterior, se ha señalado que a pesar del aumento de la violencia, éste se negaba a reconocer el problema (Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C. [CADHAC], 2016).

Los testimonios de las familias coinciden en que la actitud de la mayoría de los funcionarios en aquellos momentos fue de indiferencia e intimidación. Esta actitud fue muy frecuente en los distintos funcionarios del estado a todo nivel. Las familias recuerdan la sensación de miedo al denunciar y la impotencia porque no eran escuchadas. Esta situación compartida por varias familiares derivó en procesos de organización, que fueron descritos en detalle en el capítulo tercero.

En septiembre de 2009, las familias, ya organizadas en colectivo, y algunas de ellas acompañadas por CADHAC, acuden al Congreso del estado para solicitar a las y los legisladores la creación de una comisión especial, “junto con una lista de dieciséis personas desaparecidas; aseguraban que en varios casos los responsables eran policías estatales y municipales” (Congreso de Nuevo León, 2009). La respuesta del organismo, a pesar de recibir a las interlocutoras, fue de indiferencia y reticencia.

No fue hasta junio de 2011 cuando, luego de múltiples manifestaciones por una respuesta del estado, familiares, colectivos y organizaciones de derechos humanos, específicamente CADHAC, y organizaciones aliadas, se sumaron a la Caravana del Consuelo del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), que llegó a Monterrey en su recorrido desde la Ciudad de México hasta Ciudad Juárez, Chihuahua. Esto permitió que recibieran la atención que tanto habían exigido para que las autoridades de procuración de justicia respondieran a sus demandas. En el evento que se celebró en la plaza Colegio Civil

...se presentaron testimonios de familiares de personas desaparecidas, algunos de esos casos eran atendidos por CADHAC, pero con grandes dificultades.

tades, ya que no tenían acceso a expedientes. Al enterarse que el problema urgente en Nuevo León era la procuración de justicia, Javier Sicilia dirigente del MPJD pidió una cita con el procurador estatal, Adrián de la Garza. (Villarreal, 2016)

En la plaza se congregó más gente de la que tenían previsto; la cobertura mediática también reforzó la presión.

Ante esta situación, el entonces gobernador Rodrigo Medina de la Cruz instruyó al procurador a que abriera las puertas de la Procuraduría para recibir a las familias y a quienes las acompañaban (Human Rights Watch, 2013). El entonces procurador accedió y recibió a las familias, en la que fue “la primera reunión entre autoridades y colectivos de búsqueda”.² Este evento es identificado como un hito, un punto de quiebre en materia de voluntad política. La respuesta estatal del nivel macro se había abierto por primera vez hacia una atención específica a la problemática por parte de las autoridades. A partir de entonces inicia otro momento para la demanda social.

El funcionario al frente de la Procuraduría General de Justicia en aquel entonces sostuvo, en una entrevista para este estudio, que hasta aquel momento no se tenía conocimiento profundo sobre la situación, y menos una claridad sobre cómo reaccionar a ésta. La atención se organizó en mesas de trabajo: “varias reuniones con las familias de las víctimas, reuniones maratónicas de una vez al mes para darle seguimiento a cada uno de los casos”. Estas reuniones permitieron identificar necesidades específicas, como herramientas de investigación e instrumentos legales adecuados.

Pese a la incredulidad basada en las experiencias previas de indiferencia por parte de las autoridades de procuración de justicia, el colectivo acompañado por CADHAC acudió a las siguientes convocatorias por parte de la Procuraduría.

Con las mesas de trabajo, fue mejorando el trato que los funcionarios de la Procuraduría daban a los familiares de los desaparecidos (Villarreal, 2016). Inclusive repercutió en un aumento del personal para la respuesta estatal en el nivel micro, porque se aumentó el personal dedicado exclusivamente a las investigaciones relacionadas con desapariciones.

La relación entre sociedad civil y procuraduría se organizó a través de “mesas de trabajo” periódicas. Una de las principales actividades en dicho espacio fue la revisión de casos (expedientes) entre las familiares de

² En dicha reunión participaron nueve familias de desaparecidos, Javier Sicilia y Emilio Álvarez Icaza (en representación del MPJD), la hermana Consuelo Morales y dos abogados de CADHAC (CCiudadano y Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C., 2016).

las víctimas del Colectivo AMORES, CADHAC y la PGJ. Paralelo a ello, se sostuvieron diversas reuniones preparativas para el avance del trabajo en las mesas con la Subprocuraduría de Ministerios Públicos que garantizaban el seguimiento de las investigaciones de los casos de las víctimas participantes.

Sin embargo, a nivel macro, esta voluntad política no se tradujo en una política de estado que trascendiera de sexenio. En este sentido, el gobierno siguiente, encabezado por Jaime Rodríguez Calderón, fue visto como insensible e indolente frente a la situación de las personas desaparecidas desde las familias (Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León [FUNDENL], 2015). Aunado a lo anterior, CADHAC refirió que con el gobierno de Rodríguez Calderón se ha dejado de buscar a víctimas de desaparición (*Proceso*, 2018).

2. *Nivel meso de respuesta estatal*

Se dio a partir del involucramiento de las familias, colectivos y organizaciones de DDHH con las autoridades de la procuraduría. Previo a la participación en las mesas de trabajo, se registra en la narrativa de las familiares el intento de incidir infructíferamente en el Congreso para solicitar la creación de una comisión que atendiera específicamente la problemática de las desapariciones.

La apertura a su participación para trabajar en conjunto con autoridades estatales en las mesas de trabajo permitió identificar la necesidad de cambiar la ley y de una tipificación del delito de desaparición; además, se planteó conjuntamente el protocolo de búsqueda inmediata para la Unidad Especializada de Búsqueda Inmediata, que requería de técnicas especializadas de búsqueda e investigación.

Una de las respuestas fue el Protocolo de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas en marzo de 2014. Este protocolo “se elaboró con la asesoría del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas y de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas y de expertos en la materia tanto de México como de Colombia” (CADHAC, 2014). A su vez, el Protocolo estableció la creación del Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata (GEBI), uno de los primeros a nivel nacional, que corresponde directamente a la demanda social de las familias. El GEBI surgió como un área especializada dentro de la Fiscalía, que se encargaría principalmente de la búsqueda de personas, en una lógica distinta a la de investigación en materia penal.

Además, se incrementó “el personal de Servicios Periciales y se designó a un grupo de la Agencia Estatal de Investigaciones para que se dedique exclusivamente a dar seguimiento a los casos que se atienden en las mesas, ya que los policías ministeriales suelen atender diferentes casos de diversos delitos de manera simultánea” (Villarreal, 2016).

Hacia 2017, dentro de la respuesta estatal del nivel meso, luego de tres años de establecido el GEBI, la Procuraduría General de Justicia (PGJ) del estado identificó que tras las 72 horas del periodo de búsqueda inmediata, los casos eran trasladados a las unidades de investigación que no tenían especialización y operaban con la lógica usual de la investigación penal, lo cual tenía como consecuencia una nueva obstrucción en la realización de las investigaciones. Por tanto, se crearon cinco unidades de investigación especializadas en personas desaparecidas bajo el mando y dirección de la PGJ (Procuraduría General de Justicia de Nuevo León, 2017). Posteriormente, a finales de 2017, estas unidades quedaron dentro de la Subprocuraduría Especializada en los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares, que fue creada el 29 de noviembre de 2017, para armonizarse con lo estipulado en la Ley General de Desaparición.³ Sin embargo, la vigencia fue breve, ya que el 6 de diciembre de 2017 se publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía de Nuevo León, en la que la Subprocuraduría no aparece.

Las cinco unidades de investigación especializadas están integradas por un ministerio público y dos agentes auxiliares cada una. Éstas se apoyan en el GEBI. Mientras que el GEBI a un año de su creación contaba con “un Agente del Ministerio Público Investigador, dos Agentes del Ministerio Público Orientadores, tres Auxiliares de Investigación, un Citador y un Asesor Victimológico” (CADHAC, 2015).

La Subprocuraduría cambió a la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas, que hasta 2020 estaba regulada por el Lineamiento Provisional de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León de abril de 2018. La Fiscalía se encuentra bajo la vicefiscalía del Ministerio Público, y en la información contenida en el lineamiento no resulta claro si sigue contando con una Dirección General de Investigación y Procesos o con la Dirección de la Unidad de Análisis de Contexto, como fue organizada en la reforma de noviembre de 2017.

En entrevista para este estudio, el coordinador de MP señaló que el GEBI, que sigue perteneciendo a la institución de procuración de justicia,

³ Decreto en el que se reforma el Reglamento Orgánico de la Procuraduría, disponible en http://sistec.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00165942_000005.pdf

estaba compuesto, para febrero de 2020, por seis agentes del MP orientadores, un agente del MP investigador y un auxiliar. Este grupo es parte de la fiscalía, y tiene constante interlocución tanto con la Fiscalía Especializada como con la Agencia Estatal de Investigación.

3. Nivel micro de respuesta estatal

Los testimonios de las familias coinciden en que la actitud de la mayoría de los funcionarios en aquellos primeros momentos de 2007 era de indiferencia e intimidación. Algunas familiares expresaron incluso que en las comisarías recibieron un trato de criminalización, lo cual implicó para ellas una revictimización al enfrentar la acusación de funcionarios policiales de que su familiar estaba involucrado en actividades ilícitas, y que por tal razón se explicaba su desaparición. Aunado a lo anterior, las familias denunciaron la falta de debida diligencia por parte de los funcionarios públicos de procuración de justicia.

Respecto a la respuesta estatal frente a cada caso, en Nuevo León se identificó un elemento recurrente en la información recabada en las diversas entrevistas para este estudio; tanto los funcionarios públicos como las familias destacan que las investigaciones que avanza son aquellas en las que se involucran activamente la familia y los colectivos, así como organizaciones. Es decir, que los fiscales esperan a que las familias se presenten con datos de prueba para emplearlos y continuar la investigación. Esta situación ilustra que la carga de la investigación está en las familias. Funcionarios de la Fiscalía Especializada señalaron incluso que algunas investigaciones se acomodan a la forma de trabajo de la asesoría jurídica del colectivo.

Integrantes del colectivo AMORES expresaron que para tener la capacidad de dar ese seguimiento han tomado distintos cursos sobre procesos jurídicos, políticos y judiciales, lo cual les ha dado el empoderamiento necesario para demandar sus derechos y exigir su cumplimiento a las autoridades del Estado, particularmente con los fiscales y los MP que llevan sus casos. Esta situación denota que aunque existe todo un nuevo andamiaje institucional dado por un nivel meso de respuesta estatal, a nivel micro, en la atención de caso por caso, el panorama es diferente, como se puede observar en el escaso avance de las investigaciones.

Otro aspecto importante a destacar en este nivel de respuesta estatal es que los funcionarios de las fiscalías entrevistados señalaron también que los casos con mayor cobertura mediática o con la articulación de diversos actores clave con las familias son los casos a los cuales se les presta mayor

atención y, por tanto, presentan más avances en la investigación y búsqueda. También denota que la debida diligencia no aplica con la misma intensidad para todos los casos.

Finalmente, es preciso mencionar que la mayoría de familias persisten con una demanda de justicia pendiente y se enfrentan a la impunidad estructural. Aun cuando existan mejores herramientas legales e institucionales, la mayoría de casos no han logrado obtener justicia, y, lo más importante, no han dado con la verdad ni han encontrado a su familiar. Al respecto, una integrante del colectivo FUNDENL señaló que las familias y sus colectivos suplen las tareas de la Comisión de búsqueda, por lo cual el aparato institucional se percibe como una “simulación” (*El Siglo de Torreón*, julio 2019).

VIII. COAHUILA

1. *Nivel macro de respuesta estatal*

Teniendo como punto de partida 2006, el gobierno de Humberto Moreira (2005-2011) se caracterizó por desconocer el problema de la desaparición, y esto fue sostenido por la Fiscalía a cargo de Jesús Torres Charles. En un principio, el fiscal señalaba: “Hay algunos empresarios que dicen que hay secuestros todos los días, pero hasta ahorita nadie nos ha dicho de quién ni cómo ni cuándo. No sólo no hay denuncia, no hay información” (*Proceso*, 2008b). La primera reunión entre familias, de forma colectiva, y el fiscal Torres Charles ocurrió el 18 de diciembre de 2009. A partir de ese momento existieron reuniones entre el fiscal y las familias que eventualmente fueron transferidas a funcionarios de menos nivel.

De enero a diciembre de 2011 existió un gobierno interino en Coahuila, después de que Humberto Moreira pidiera una licencia. Durante estos meses, Jorge Torres López asumió la gubernatura, y se reunió con la coalición de familias y organizaciones en tres ocasiones (Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila [Fuundec], 2011a). Sin embargo, denunciaron que el gobernador se retiraba de las reuniones sin revisar los casos, habiendo nulos resultados en las investigaciones durante este periodo (*Vanguardia*, 2011).

En septiembre de 2011, el fiscal Torres Charles señaló no haber localizado a ninguna de las personas reportadas como desaparecidas, e insistió en que estos casos son los más difíciles, por lo cual mostrar avances es complejo (Fuundec, 2011a). Torres Charles dejó la Fiscalía el 18 de diciembre de

2011. Poco después, salió a la luz la colusión entre el fiscal y funcionarios de la Fiscalía con el grupo delictivo de los Zetas. Sobre esto, algunos familiares manifestaron: “Para qué queremos una reunión ya con ellos, si todos están coludidos”(Fuundec, 2012a).

Hasta finales de 2011 la relación de la coalición de familias y organizaciones con las autoridades del Ejecutivo se caracterizó por la inacción estatal. Las familias exigían mientras que las autoridades participaban en los espacios de diálogo, pero no realizaban acciones para modificar la situación. Después de los señalamientos sobre corrupción, el nulo avance de los casos no sorprende, ya que las familias constantemente manifestaron que muchos de los casos habían sido cometidos por miembros del crimen organizado en colusión con el gobierno.

La renuncia de Torres Charles llegó poco después del inicio del gobierno de Rubén Moreira. Ante el cambio, la coalición promotora dio un voto de confianza a la gestión. Durante este gobierno, se implementaron mesas de interlocución encabezadas por el gobernador y el fiscal con las familias y el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios (CDHFJL) (Fuundec, 2011). Además, se creó el Grupo Autónomo de Trabajo (GAT) a partir del impulso de Fuundec, el CDHFJL y organismos internacionales de derechos humanos. El GAT tuvo como misión inicial darle seguimiento a las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias que había visitado Coahuila en marzo de 2011. En el GAT participaban las familias, organizaciones de sociedad civil, organizaciones internacionales y el gobierno del estado. Es importante señalar que muchas de las demandas transmitidas al GAT por las familias se concentraban en el fuero federal por la poca confianza en las autoridades locales.

Ministerios públicos manifestaron que en las reuniones sostenidas entre familias y autoridades, que incluían a la Procuraduría General y a la Subprocuraduría especializada, el gobernador los interpellaba por no realizar diligencias, y recomendaba actos de investigación. Es importante señalar que la interlocución no fue siempre armónica, ya que existieron momentos de tensión, en los que las familias abandonaron las mesas debido a las acciones tomadas por el estado (Fuundec, 2012a).

No obstante lo anterior, las familias declararon en agosto de 2013: “Sí hay un avance..., por parte del Gobernador sí, su disponibilidad mucha, pero de las personas que están detrás de él no la hay, si la cabeza funciona muy bien, pero los que están detrás de él no, pues esto no va a funcionar” (Fuundec, 2013a).

Domingo González Favela quedó encargado de la Fiscalía General de forma interina después de la salida del procurador Torres Charles. González Favela duró poco en el encargo y fue sustituido por Homero Ramos Gloria, quien venía de la Comisión de Derechos Humanos estatal. Esto fue cuestionado por la coalición promotora, pues no tenía experiencia en la procuración de justicia. El procurador Ramos se mantuvo durante el sexenio, participaba en las reuniones con el gobernador y presentaba avances sobre el tema de desaparición, principalmente sobre casos emblemáticos, como la masacre de Allende (*Infonor*, 2016). El procurador demostró en ocasiones no ser sensible con el tema, pues llegó a declarar públicamente que las personas desaparecidas seguramente estaban muertas (*Proceso*, abril 2013).

Miguel Ángel Riquelme llegó a la gubernatura en 2016, en un periodo en el que la violencia había disminuido en Coahuila. Si bien el gobernador ha declarado públicamente su compromiso con el tema de las desapariciones (*Milenio*, septiembre 2022), y ha tomado acciones al respecto, tanto agentes del Ministerio Público como familiares manifestaron que el gobernador dejó de acudir a las reuniones realizadas sobre el avance de casos. Por otro lado, el fiscal general elegido durante esta gubernatura, Gerardo Márquez Guevara, procedió a entrevistarse con cinco colectivos de familias en el estado (*Telediario*, 2017). En 2020, Márquez manifestó que se encuentra evaluando la Fiscalía Especializada en Desapariciones para determinar cambios necesarios dentro de la misma (*El Siglo de Torreón*, 2022).

El periodo actual se caracteriza por el sostenimiento de la relación con los colectivos de familiares que se conformaron y están activos en la entidad. No obstante, la relación con los niveles más altos, como el gobernador, ya no es tan cercana como durante el periodo de Rubén Moreira, aunque siga existiendo cierta colaboración.

2. Nivel meso de respuesta estatal

Como primer cambio institucional, en enero de 2010, el fiscal Torres Charles, por órdenes del gobernador, creó una coordinación especial que concentraría los expedientes sobre desapariciones (Fuundec, 2011c) después de la denuncia de las familias acerca del nulo avance de los casos. La coalición de familias y organizaciones manifestó que este arreglo no tuvo muchos resultados.

Posteriormente, se creó la Fiscalía Especial para la Investigación de Asuntos de Personas Desaparecidas, el 20 de abril de 2011, casi al final del sexenio, mediante un acuerdo del gobernador Jorge Torres López (*Zócalo*,

2017). Durante esta etapa había ministerios públicos asignados a la Fiscalía sin una cabeza específica y dependían del fiscal ministerial de Investigación y Operación Policial, Domingo González Favela (Fuundec, 2011d).

Durante la segunda mitad de 2011, las familias seguían solicitando la atracción de las autoridades federales de las investigaciones ante una desconfianza importante hacia la Fiscalía, pues localmente las investigaciones no parecían avanzar (Fuundec, 2011e). En noviembre de 2011 había únicamente cuatro ministerios públicos en la Fiscalía Especializada a cargo de Lauren Rodríguez Villarreal (Ramos, 2012).

Durante el cambio de gobierno, la coalición solicitó el fortalecimiento de la Fiscalía especializada con personal capacitado y enfocado en la búsqueda. A partir de la petición, se creó una subprocuraduría en enero de 2012 (Fuundec, 2012b). La propuesta se entregó a los colectivos para ser discutida, y la coalición señaló la importancia de cumplir con estándares internacionales y la destitución de funcionarios incompetentes e ineficientes (Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios. A. C. [CDHFJL] y Fuundec, 2012).

La Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas no localizadas fue incluida en la reforma a la Procuraduría del estado del 8 de abril de 2012.⁴ Nombraron como subprocurador a Juan José Yáñez Arreola, y el gobernador accedió al incremento de número de ministerios públicos encargados para los casos de desaparición (Fuundec, 2012c). En el Plan de Procuración de Justicia de 2012 se señaló como objetivo estratégico el tema de personas no localizadas.

A mediados de 2015, el Centro Fray Juan de Larios señaló que no existían avances en las investigaciones (Ponce, 2015). En febrero de 2016 se realizó una reestructura de la Subprocuraduría después de una fuerte incidencia por parte de la coalición y otros actores. Además, solicitaron la destitución del subprocurador; no obstante, el gobernador respondió que no lo haría (Ponce, 2016). Yáñez permaneció en el puesto hasta marzo de 2016. Durante su cargo fue acusado de dar reportes del avance de casos a medios de comunicación. Ante esta situación, quedó como encargado José Ángel Herrera, quien después fue nombrado subprocurador, y eventualmente fiscal especial al realizarse el último cambio de estructura de la Fiscalía en septiembre de 2017, antes de la publicación de la Ley General.⁵

⁴ Para ver el decreto de la ley puede entrar a la siguiente liga: <http://periodico.sfpcoa.huila.gob.mx/ArchivosPO/28-EXT-08-ABR-2012.PDF>

⁵ Para ver el decreto de Ley puede entrar a la siguiente liga: <http://periodico.sfpcoa.huila.gob.mx/ArchivosPO/73-SS-12-SEP-2017.PDF>

En 2020, los colectivos de familiares entrevistados reconocieron ciertos avances en las investigaciones. Sin embargo, en el nivel meso, solicitaron la renuncia del fiscal Herrera, puesto que “ha sido omiso y ha obstruido la búsqueda en nuestros casos, pues a la fecha no existen líneas de investigación” (*Vanguardia*, 2020). La Fiscalía cuenta con mayor cantidad personal; está compuesta por veintiocho agentes del Ministerio Público, veinticuatro policías de investigación y un equipo de cinco peritos, y está presente en Saltillo y Torreón. Es decir, que a lo largo de los años ha habido una tendencia al crecimiento en la institución, aunque en términos de resultados concretos no se observan diferencias.

3. *Nivel micro de respuesta estatal*

En las primeras reuniones con la Fiscalía en 2009, las familias expresaban como deficiencias la falta de interés de los ministerios públicos para realizar una investigación y la respuesta de las autoridades, de esperar 72 horas para poder denunciar una desaparición (Fuundec, 2011e). Aunado a lo anterior, se señalaba que las autoridades no iniciaban las averiguaciones previas, sino que se limitaban a levantar actas circunstanciadas, no investigaban, y que las familias eran quienes aportaban elementos para continuar con las investigaciones (Fuundec, enero 2012).

En 2011 persistía el requisito de las 72 horas, y las familias se quejaban de la indefinición de líneas de investigación, y que los ministerios públicos optaban por “conformarse sólo con engrosar el expediente”. Además, señalaban la poca sensibilidad de los funcionarios hacia las familias. “Los funcionarios involucrados en las investigaciones han llegado a decirnos que ya no los busquemos, que probablemente ya estén muertos” (Fuundec, 2012d).

A finales de 2012, Fuundec denunciaba la falta de personal especializado de investigación. Como avance, la Fiscalía había iniciado la toma de pruebas de ADN para cotejar los cuerpos encontrados con las familias que buscaban a sus familiares (Fuundec, 2012e).

En abril de 2013, el GAT señaló sobre el funcionamiento de la Fiscalía: a tres años de estar en procesos de justicia, las familias de Fuundec denuncian la integración de las indagatorias como si fueran de papel, que no dan resultados para saber el paradero o suerte de las personas desaparecidas; que los ministerios públicos investigan de forma descoordinada, y la falta de una metodología de investigación criminalística. Igualmente, las familias se-

ñalaban que a pesar de los posibles cambios persistía la falta de realización de búsquedas adecuadas (Fuundec, 2013b).

Dando un salto importante hasta 2020, a partir de entrevistas realizadas fue posible apreciar que en Torreón existe presencia de algunos familiares pertenecientes a colectivos organizados en las diligencias de campo de búsqueda de personas, y la calendarización de las mismas se realiza en acuerdo con ellos. La relación ha transitado, y en algunos casos se identifican espacios de colaboración, sin que se esfume la exigencia constante entre las familias y el personal de la Fiscalía. En la actualidad, puede que la coordinación a nivel macro sea menor; sin embargo, la lucha de la coalición ha permitido una relación en la que se pueda trabajar con las y los operadores de la Fiscalía.

Es importante destacar que esto no necesariamente ocurre en todos los casos, puesto que desde la perspectiva de otras personas entrevistadas sigue existiendo una falta de debida diligencia para los actos de investigación más técnicos, como la toma de muestras. Algunas personas refieren la realización reiterada de estas pruebas a la misma persona por descuidos de la Fiscalía.

IX. CHIHUAHUA

1. *Nivel macro de respuesta estatal*

Podría parecer que Chihuahua respondió con anticipación a la desaparición en contraste con otros estados, pues cuentan con algunas instituciones y herramientas previas al periodo bajo estudio. Esto se encuentra relacionado con el fenómeno de los feminicidios durante los noventa en la entidad. Los feminicidios en Ciudad Juárez representaron un momento histórico en el que la sociedad civil se fortaleció en el estado y nacieron colectivos de familias y organizaciones que en la actualidad forman coaliciones que acompañan casos de desapariciones, como Justicia para Nuestras Hijas o Cedehm (Centro de Derechos Humanos de las Mujeres), entre otras (Quintana, 2011).

Durante el gobierno de Jesús Reyes Baeza (PRI, 2004-2010), en 2004 la organización Justicia por Nuestras Hijas se reunió con el gobernador y la procuradora Patricia González solicitándole reuniones periódicas con las familias de las víctimas de feminicidio y desapariciones (Ruiz, 2004). La procuradora se reunió con familias y sus acompañantes para tratar el tema forense de las mujeres desaparecidas (Godínez Leal, 2008).

El patrón de las desapariciones de mujeres de los años noventa y principios de los 2000 se complejizó después de 2006, con el inicio de los múltiples operativos militares que se implementaron en el estado (Atuesta, 2018). Derivado de lo anterior, las desapariciones aumentaron; sin embargo, el gobierno no daba respuesta al fenómeno, y los colectivos empezaron a integrar a otras familias además de las de mujeres desaparecidas. Sobre estas desapariciones, las organizaciones han señalado que el gobernador Reyes ignoraba la problemática (*La Opción de Chihuahua*, 2015). En general, este sexenio se caracterizó por una respuesta estatal escasa después de mucha presión de los colectivos, organizaciones de derechos humanos y de sentencias importantes, como *Campo Algodonero*.

Con el cambio de gobierno y la llegada de César Duarte (PRI) a la gubernatura, la relación entre familias y el gobierno pareció empeorar. A pesar de que a principios del sexenio hubo reuniones con el gobernador y el fiscal Carlos Salas, donde éstos se comprometieron a buscar a las mujeres desaparecidas, los compromisos no se plasmaron en resultados (*Notimex*, 2012). En 2014, colectivos de familias y organizaciones denunciaban que Duarte no accedía a recibirlas (Centro de Derechos Humanos de las Mujeres [Cedehm], septiembre 2014).

Dentro de la Fiscalía hubo un cambio de titular en el sexenio, lo cual empeoró la situación, pues el nuevo fiscal, Jorge Nicolás, llegó a decir que el tema de desapariciones no era para alarmarse, porque era una situación cotidiana en el país (*Proceso*, 2016), e igual que el gobernador, no recibía a las familias de personas desaparecidas.

En el balance final sobre el gobierno de César Duarte, algunos de los colectivos manifestaban que éste había negado las desapariciones, y su respuesta para con las familias había sido de maltrato, falta de atención y puertas cerradas (Carrasco Gutiérrez, 2016).

El cambio de gobierno en el que llegó Javier Corral (PAN, 2016-2021) presentó un mejor panorama para la coalición. Algunas de las víctimas asentadas en Cuauhtémoc y Chihuahua relatan diferencias entre el gobierno de César Duarte y el de Javier Corral. Al gobierno de Javier Corral lo definen como cercano. Esta perspectiva no se limita al gobernador, sino que se tiene una impresión similar con César Peniche, quien se convirtió en el titular de la Fiscalía General de Justicia del estado durante este gobierno.

El gobernador Corral ha participado en foros realizados por organizaciones de la sociedad civil (*El Heraldo de Chihuahua*, 2019). No obstante, es importante señalar que ante la magnitud del territorio y del fenómeno criminal en la entidad, las relaciones entre el gobierno y las familias pueden depender del lugar donde han desaparecido las víctimas y ahora radican sus

familiares. Por ejemplo, en Ciudad Juárez, un lugar en el que los niveles de violencia han sido altos de forma histórica, los colectivos de familias de personas desaparecidas y organizaciones que las acompañan manifiestan que el gobernador Corral no se reúne con ellas, y que su relación con la Fiscalía no es la óptima (López y *Yo Ciudadano*, 2018).

2. Nivel meso de respuesta estatal

Durante el gobierno de Reyes Baeza la respuesta hacia la desaparición se encontraba relacionada con los feminicidios y las mujeres desaparecidas. Durante este sexenio y después de mucha exigencia de la sociedad civil y escrutinio internacional, la entidad federativa creó algunas instituciones, que si bien se enfocaban principalmente al tema de feminicidios, atendían cuestiones de búsqueda.

Entre estas respuestas se encuentra la creación en 2006 de la Unidad Especial de Atención a Personas Ausentes o Extraviadas como parte de la Procuraduría General del Estado (Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez [CPEVMCJ], 2006). En esta oficina operaban tres agentes del Ministerio Público y ocho agentes investigadores (*Proceso*, 2008a). Ésta cerró en 2008, cuando se realizó la transición de Procuraduría a Fiscalía.

Después del cambio de gobierno, una de las primeras acciones en 2010 fue realizar una reforma de la Fiscalía General del Estado.⁶ En esta nueva conformación se creó la Fiscalía Especializada de Atención a Víctimas y Ofendidos del Delito que atendía algunos casos de desaparición.

Desde 2012, la coalición en la entidad exigió la creación de una fiscalía especializada para casos de desaparición forzada o involuntaria (Cedehm, 2012). No obstante, durante el periodo de César Duarte estas exigencias fueron ignoradas. Sin embargo, las unidades de búsqueda vinculadas a los feminicidios seguían funcionando dentro de la fiscalía.

La coalición y otros actores involucrados en el tema persistieron en su demanda de una fiscalía especializada sobre desapariciones. Fue durante el gobierno de Javier Corral cuando se creó la Fiscalía Especializada en Violaciones a Derechos Humanos. Tanto el gobernador como integrantes de organizaciones concuerdan que su creación ocurrió gracias a la propuesta y trabajo conjunto entre el gobierno y la sociedad civil (*Proceso*, 2016). Es importante destacar que la Fiscalía fue construida previa a la LGD.

⁶ El texto de la reforma se encuentra disponible en: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1261.pdf>

El 11 de junio de 2018 se volvió a realizar una reforma para armonizar a la Fiscalía con la LGD e incluir de forma específica el tema. La antigua fiscalía de violaciones de derechos humanos pasó a llamarse Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a los Derechos Humanos y Desaparición Forzada. Dentro de ésta se incluyó la Unidad Especializada en Investigación y Persecución de Delitos de Desaparición Forzada de Personas y la Cometida por Particulares.⁷

El 24 de octubre de 2018 el gobernador Corral nombró al fiscal especial para la materia (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2018). Para principios de 2020, la Unidad contaba con siete ministerios públicos (*Entrevista*, 2020). La lógica de esta fiscalía es distinta a los otros casos, puesto que no conocen de todos los asuntos, sino que tienen modalidades diversas de vinculación, y sólo llevan personalmente aquellos casos que pasan un test de priorización. Esto significa que la mayoría de los casos de desaparición siguen distribuidos en las agencias del Ministerio Público en todo el territorio.

3. *Nivel micro de respuesta estatal*

Una demanda constante de las familias desde los años de Reyes Baeza era la identificación de las personas encontradas. Ante la poca capacidad del gobierno estatal, en 2004 se aceptó traer al Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) para coadyuvar en las investigaciones. Después de finalizar una primera etapa, el EAAF regresó en 2008 para continuar con las investigaciones. El EAAF realizó un informe respecto de sus hallazgos, y manifestaron que las autoridades de la Fiscalía nunca les contestaron (*Proceso*, 2012).

Para 2012, además de los problemas de identificación, persistían prácticas como la negativa de recibir reportes antes de las 72 horas del hecho de la desaparición y fallas de coordinación entre las autoridades municipales, estatales y federales en las acciones de búsqueda (*Juárez Dialoga*, 2012).

En 2013, las organizaciones acompañantes señalaban que las autoridades no realizaban investigaciones efectivas, pues no agotaban todas las líneas de investigación, sino que se limitaban a investigar los casos en el entorno de las víctimas (Cedehm, 2013). Una de las familiares manifiesta que uno de los problemas a los que se enfrentó entre 2015 y 2017 fue el cambio constante de fiscales a cargo de su caso, quienes no realizaban diligencias para esclarecer los hechos. Aunado a lo anterior, otra problemática denun-

⁷ El texto de la reforma se encuentra disponible en: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/decretos/archivosDecretos/10342.doc>

ciada de forma constante fueron los retrasos o la no identificación de cuerpos encontrados en fosas clandestinas (Silerio, 2019). Por todo lo anterior, se requirió de nueva cuenta la intervención del EAAF.

Después de los periodos de Reyes Baeza y Duarte, dentro de la nueva Unidad de desaparición los agentes del ministerio público señalan como un problema la poca confianza que tienen las familias hacia las autoridades. Algunas personas han manifestado una mejora en la relación entre la Fiscalía y sus casos (Entrevista, 2020).

A partir de las entrevistas realizadas fue posible percibir un cambio en la dinámica de investigación por parte de la Unidad de Desaparición en la que se analiza la desaparición como parte de un fenómeno de violencia más complejo, y no como un caso aislado. Una asesora jurídica de las víctimas señaló que los fiscales han empezado a identificar relaciones entre los distintos casos y agruparlos.

Para 2019, aun con la existencia de la Fiscalía especializada, las demandas de las familias para la procuración de justicia se resumen en investigaciones eficaces con debida diligencia para contar con más datos de pruebas para dar con los responsables (Cedehm, 2019).

Una característica que ha persistido a lo largo del tiempo es que las autoridades parecen responder de forma más diligente únicamente cuando tienen conocimiento de que algún colectivo u organización de la sociedad civil acompaña a las víctimas (*El Diario de Chihuahua*, 2019). En uno de los testimonios, una familiar señaló que hasta que manifestó que Lucha Castro acompañaba su caso fue que las autoridades comenzaron a movilizarse para realizar las diligencias correspondientes. Esto resulta muy preocupante, toda vez que las víctimas no organizadas tienen desventaja, al no tener una organización que acompañe sus casos y que lleve a que las autoridades reaccionen de mejor forma.

X. SEMEJANZAS ENTRE LAS RESPUESTAS DE LOS ESTADOS

En primer lugar, es importante destacar que a nivel macro, el cambio en la disposición para la atención de los casos desde la procuración de justicia por parte del Poder Ejecutivo fue fundamental para una respuesta positiva en los otros niveles, principalmente el micro. En los tres estados el inicio de mesas de trabajo o reuniones con autoridades de alto nivel en las entidades significó un parteaguas para las familias y organizaciones en su relación con los fiscales, empezando con el momento en el que el gobernador enviaba un

mensaje de que se les debía atender. Si bien esto representa un cambio en la relación y en las dinámicas entre autoridades de procuración de justicia y los colectivos de familiares, esto no significa necesariamente un avance de casos en términos judiciales, pues la relación cambió hacia una coadyuvancia invertida, en la que las familias y organizaciones acompañantes son quienes aportan insumos para continuar la investigación. A su vez, esta voluntad política no siempre es estable, como puede observarse con las fluctuaciones entre cambios de gestión. Nuevo León es el caso en que estas fluctuaciones son evidentes y hasta regresivas (piénsese en las declaraciones del gobernador Jaime Calderón después de muchos años de articulación de un movimiento de demanda el gobierno y una coalición promotora amplia).

Por otro lado, en el nivel meso, los tres estados, a raíz de la Ley General, se encuentran en una adecuación de sus instituciones donde las fiscalías especializadas son un punto central. No obstante, es importante recordar que tanto Coahuila como Nuevo León ya contaban con fiscalías especializadas previas a la LGD, resultado de las demandas de las familias y organizaciones. En este sentido, la evaluación de estas no tan nuevas instituciones debe hacerse atendiendo al camino que ya ha sido recorrido a partir de la demanda social. Sin embargo, se observa una diferencia central entre estas fiscalías. Las de Nuevo León y Coahuila carecen de mecanismos formales de priorización de casos, en tanto que la de Chihuahua funciona a partir de una estrategia de priorización de casos.

A nivel micro, en la actualidad los procesos dirigidos por las fiscalías se caracterizan por cierta apertura de los servidores públicos después de la larga batalla dada por familias y organizaciones que posicionaron los temas en las entidades federativas. No obstante, como fue advertido previamente, es en las familias en quienes recae la carga de la investigación, y además, los casos más visibles son a aquellos que se les asignan más recursos.

XI. CONCLUSIONES

Este artículo abordó las respuestas estatales en relación con la persecución del delito de desaparición que se han dado a nivel local en Nuevo León, Coahuila y Chihuahua, incluyendo aquellas que se implementaron para cumplir con la Ley General que está vigente desde 2017. Específicamente, el estudio se centró en aquellas respuestas estatales dadas frente a las acciones de demanda de las coaliciones conformadas principalmente por familiares de víctimas de desaparición, colectivos y organizaciones de derechos humanos.

Aunque la demanda de las familias en los tres estados ha sido primordialmente búsqueda e investigación, hemos identificado que las familias han sido fundamentales para que existiera cambio legal y de políticas públicas en torno a la persecución del delito de desaparición, lo cual se vincula tanto con la demanda de búsqueda como con la de investigación y sanción. A través de ello se ha logrado un andamiaje institucional orientado hacia la especialización para la investigación de la desaparición, y que a nivel individual, en cada caso (principalmente en aquellos acompañados por organizaciones de la sociedad civil) se rompiera el letargo e inactividad imperante en las averiguaciones previas y carpetas de investigación, sin que esto necesariamente se traduzca en localizaciones o judicializaciones, ni mucho menos un cambio en el régimen de impunidad.

En ese sentido, la organización de las familias de víctimas y la articulación de coaliciones de desapariciones en México en general y en estos estados en particular, denota la conformación de una dimensión de demanda social, que ha provocado distintas respuestas estatales que pueden observarse en tres niveles interdependientes. Los tres niveles identificados son: macro, que corresponde a la voluntad política de las autoridades estatales, y que se refleja en el funcionamiento de toda la estructura institucional; meso, que corresponde a las decisiones reflejadas en el cambio legal, la estructura de políticas públicas y los cambios institucionales, y micro, referente a las acciones jurídicas y de investigación para la impartición de justicia que llevan a cabo los funcionarios encargados de los casos a nivel individual.

Esto se corresponde con la comprensión del Estado como una entidad fragmentada, no monolítica. Las familias deben ir a muchos lugares para presionar a distintas instituciones estatales, lo cual representa mucho desgaste para ellas. Los colectivos de éstas, en conjunto con sus organizaciones acompañantes, enfrentaron esta situación y, por tanto, articularon sus demandas a distintos niveles, aliándose con actores estratégicos para distintos objetivos. Esto ha dado como resultado distintos tipos de respuestas estatales a diferentes niveles, que además han variado de velocidad. En las diversas modalidades de respuesta estatal se observa una mayor dificultad en el nivel micro, no así en el nivel meso, ya que se ha dado un cambio legal a partir de las ventanas de oportunidad que con la voluntad política del nivel macro las coaliciones promotoras han sabido aprovechar.

A partir de la exposición de los tres casos de estudio fue posible apreciar algunas coincidencias dentro de las respuestas estatales. Por ejemplo, a nivel macro, la señal por parte de los gobernadores de que los procuradores de-

bían investigar y atender a familias y organizaciones significó un momento fundamental para la apertura de las instituciones de procuración de justicia a las familias. En relación con lo anterior, las acciones que comenzaron en el nivel micro, y que existen en la actualidad deben ser evaluadas con cuidado, pues si bien las familias tienen más participación, esto no ha significado un avance importante en términos de justicia en los casos.

Al centrarnos en la respuesta de las fiscalías a nivel micro, ha sido patente la inactividad y falta de debida diligencia por parte de muchos funcionarios para realizar actos de investigación. Como respuesta, las familias y las organizaciones se han visto en la necesidad de tener una presencia constante para el avance de los casos donde ellas son quienes proponen actos y líneas de investigación que la fiscalía decidirá o no ejecutar. Esto representa una carga desproporcionada para las familias y las organizaciones, que si bien tienen el derecho a coadyuvar, de acuerdo con las obligaciones del Estado, la autoridad ministerial sigue siendo la responsable de investigar los delitos.

En general, se observa que la especialización en la investigación de desapariciones ha sido establecida en los tres estados. Esto ha permitido que ambas partes mantengan proximidad y contacto entre sí, pero esto no necesariamente se traduce en un mejor acceso a la justicia, mejores investigaciones ni resultados en términos de sentencias en casos de desaparición. El avance de las investigaciones vuelve a recaer en la presión de las familias y sus organizaciones acompañantes.

Si bien el entorno institucional a principios de la tercera década del siglo no es el mismo que en la segunda, los problemas en el nivel micro persisten, por lo que sostenemos que aunque ha habido voluntad política y cambio legal, el régimen de impunidad no se ha superado.

Respecto del nivel meso, si bien se han logrado cambios, ya sean reformas, expediciones de leyes o nuevas instituciones, es importante señalar que la creación de instituciones no es un punto final, sino el inicio de un nuevo proceso dentro de la procuración de justicia, pues la implementación del cambio representa un reto que sobrepasa a la mera creación. Si bien el entramado institucional es de la máxima relevancia, es necesario tener presente que en muchas ocasiones estas respuestas pueden ser empleadas por las autoridades relacionadas con la procuración de justicia para acallar las exigencias de las coaliciones y presentar un panorama en el que parecería que ya no se puede hacer algo más.

XII. BIBLIOGRAFÍA

- Atuesta, L. (2018). Capítulo IV: Militarización de la lucha contra el narcotráfico: los operativos militares como estrategia para el combate del crimen organizado. En L. Atuesta y A. Madrazo Lajous (Eds.), *Las violencias. En busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas* (pp. 99-132). Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Birkland, A. (2007). Agenda Setting in Public Policy. En F. Fisher, G. Miller y M. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods* (pp. 63-78). USA, CRC Press.
- Campos, L. (2018). Con “el Bronco” se dejó de buscar a víctimas de desaparición. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/548973/con-el-bronco-se-dejo-de-buscar-a-victimas-de-desaparicion-denuncian-familiares>
- Carrasco Gutiérrez, L. (2016, septiembre 1). Chihuahua: nuevo gobierno crearía fiscalía especializada para personas desaparecidas. *CIMAC Noticias*. <https://cimacnoticias.com.mx/noticia/chihuahua-nuevo-gobierno-crearia-fiscalia-especializada-para-personas-desaparecidas/>
- Centro de Derechos Humanos de las Mujeres. (2012, marzo 15). *XLIII Asamblea de la Red “Todos los derechos para todas y todos”*. <https://cedehm.blogspot.com/2012/03/xliii-asamblea-de-la-red-todos-los.html>
- Centro de Derechos Humanos de las Mujeres. (2013, mayo 31). *Semana Internacional del Detenido/a Desaparecido/a*. <https://cedehm.blogspot.com/2013/05/alas-autoridades-de-los-tres-niveles-de.html>
- Centro de Derechos Humanos de las Mujeres. (2014, septiembre 1). *La comunidad internacional conmemora el 30 de agosto como el Día Internacional de las Víctimas de Desaparición Forzada, en esta fecha se recuerda a todos los hombres y mujeres que han sido desaparecidos*. <https://cedehm.blogspot.com/2014/09/la-comunidad-internacional-conmemora-el.html>
- Centro de Derechos Humanos de las Mujeres. (2019, agosto 30). *Posicionamiento del colectivo de familiares de personas desaparecidas de Chihuahua*. <https://cedehm.blogspot.com/2019/08/posicionamiento-del-colectivo-de.html>
- Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios A.C. y Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (2012). *Observaciones generales al Programa Estatal para Personas Desaparecidas*. https://desaparecidosencoahuila.files.wordpress.com/2012/03/120321_observaciones_programa_estatal_de_personas_desaparecidas_coahuila.pdf
- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C. (2015). *GEBI. Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata. A un año de su creación, marzo 2014 - marzo 2015*. <http://www.cadhac.org/Cadhac%20Informe%20GEBI%20ESP-2.pdf>

- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C. (2016). *Desapariciones en Nuevo León, desde la mirada de CADHAC. Informe 2009-2016*. <https://cadhac.org/docs/desapariciones-nl-2009-a-2016.pdf>
- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos. A. C. (2014, marzo 20). Implementación del protocolo de búsqueda inmediata (Boletín 1403/10). http://www.cadhac.org/derechos_humanos/implementacion-del-protocolo-de-busqueda-inmediata
- Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez (2006). *Tercer informe de gestión (mayo 2005 - septiembre 2006)*. <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/208365/510447/file/3er%20Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%20CPEVCMCJ.pdf>
- Congreso de Nuevo León (2009, septiembre 29). *Diario de Debates*. http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/debates/2146.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, Reformada. *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*, 2020, (Chihuahua, México).
- El Diario de Chihuahua*. (2019, diciembre 12). Para qué vinieron, si no los citamos. <https://diario.mx/estado/para-que-vinieron-si-no-los-citamos-20191212-1599601.html>
- El Heraldo de Chihuahua* (2019, octubre 12). Existen 2 mil 546 indagaciones por desapariciones en 48 municipios. <https://www.elheraldodechihuahua.com.mx/local/existen-2-mil-546-indagaciones-por-desapariciones-en-48-municipios-4306586.html>
- El Siglo de Torreón*. (2019, julio 03). Señalan colectivos hacer tareas de Comisión de Búsqueda en Nuevo León. <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/2019/senalan-colectivos-hacer-tareas-de-comision-de-busqueda-en-nuevo-leon.html>
- El Siglo de Torreón*. (2022, enero 12). Fiscalía de Coahuila analizará trabajo sobre desaparecidos. <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/2022/fiscalia-de-coahuila-analizara-trabajo-sobre-desaparecidos.html>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2011, junio 25). *Trabajamos en hallar a desaparecidos: Torres*. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2011/06/25/trabajamos-en-hallar-a-desaparecidos-torres/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2011a, septiembre 5). *Son ya 220 los desaparecidos en Coahuila admite Fiscalía*. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2011/09/05/son-ya-220-los-desaparecidos-en-coahuila-admite-fiscalia/>

- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2011b, noviembre 6). *Informe a Rubén Moreira*. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2011/11/06/informe-a-ruben-moreira/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2011c, julio 14). *Coahuilenses toman en sus manos búsqueda de personas desaparecidas*. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2011/07/14/coahuilenses-toman-en-sus-manos-busqueda-de-personas-desaparecidas/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2011d, agosto 20). *La falta de investigación es un mensaje de impunidad: Rupert Knox*. Recuperado de Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2011/08/20/la-falta-de-investigacion-es-un-mensaje-de-impunidad-rupert-knox/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2011e, julio 11). *Desaparecidos en Coahuila: cartas de una espera*. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2011/07/11/desaparecidos-en-coahuila-cartas-de-una-espera/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2012a, marzo 17). Rogaban al “enemigo” buscar a desaparecidos. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2012/03/17/rogaban-al-enemigo-buscar-a-desaparecidos/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2012b, enero 15). *En Coahuila hay unas 1,600 personas desaparecidas, según el gobierno local*. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2012/01/15/en-coahuila-hay-unas-1600-personas-desaparecidas-segun-el-gobierno-local/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2012c, abril 3). *Seguirá Coahuila lineamientos de búsqueda de desaparecidos*. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2012/04/03/seguira-coahuila-lineamientos-en-busqueda-de-desaparecidos/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2012d, marzo 30). *Piden “búsqueda de vida”*. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2012/03/30/piden-busqueda-de-vida/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2012e, noviembre 13). *Piden especializar a personal de Coahuila*. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2012/11/13/piden-especializar-a-personal-de-coahuila/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2013a, agosto 30). *Mantiene FUNDEC búsqueda de más de 300 desaparecidos*. Desaparecidos en

- Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2013/08/30/mantiene-fundec-busqueda-de-mas-de-300-desaparecidos/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. 2013b, enero 5. Ve-Fuundec desinterés oficial en búsqueda de desaparecidos. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2013/01/05/ve-fuundec-desinteres-oficial-en-busqueda-de-desaparecidos/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León. (2015, noviembre 3). Carta abierta de familiares de personas desaparecidas a Jaime Rodríguez Calderón, gobernador de Nuevo León. <http://fundenl.org/carta-abierta-de-familiares-de-personas-desaparecidas-a-jaime-rodriguez-calderon-gobernador-de-nuevo-leon/>
- Gobierno del Estado de Chihuahua. (2018, octubre 24). *El gobernador Javier Corral dio la bienvenida a los nuevos funcionarios Nora Angélica Balderrama Cano y Francisco González Arredondo*. <https://chihuahua.gob.mx/contenidos/rinden-protesta-nueva-fiscal-de-ejecucion-de-penas-y-fiscal-de-derechos-humanos>
- Godínez Leal, L. (2008, febrero 24). Chihuahua: buscarán a más familiares de víctimas del feminicidio. *CIMAC Noticias*. <https://cimacnoticias.com.mx/noticia/chihuahua-buscaran-a-mas-familiares-de-victimas-del-feminicidio/>
- Human Rights Watch. (2013, febrero 20). *Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada*. https://www.hrw.org/es/report/2013/02/20/los-desaparecidos-de-mexico/el-persistente-costo-de-una-crisis-ignorada#_ftn335
- Infonor. (2016, julio 20). *Las investigaciones abiertas y con avances, procurador a diputados*. <https://www.infonor.com.mx/index.php/sureste/6-sureste-y-laguna/72915-las-investigaciones-abiertas-y-con-avances-procurador-a-diputados>
- Juárez Dialoga. (2012, febrero 28). *Exige justicia el Comité de Madres y Familiares con Hijas Desaparecidas*. <http://juarezdialoga.org/exige-justicia-el-comite-de-madres-y-familiares-con-hijas-desaparecidas/>
- Kay, A. (2006). *The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence*. New Horizons in Public Policy. Edward Elgar Publishing.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Little Brown.
- Klugman, B., Budlender, D y Rosenberg, M. (2001). *Estrategias para el acceso al aborto legal y seguro. Un estudio en once países*. Women's Health Project y Foro por los Derechos Reproductivos.
- La Opción de Chihuahua. (2015, abril 13). Chihuahua rezagado en políticas públicas para atender desapariciones forzadas. <http://laopcion.com.mx/noticia/89049>

- López, M.A. y Yo Ciudadano. (2018, septiembre 1). Así es como organizaciones y familias de desaparecidos en Chihuahua mantienen la búsqueda de verdad y justicia. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2018/09/desaparecidos-busqueda-chihuahua/>
- Marsh, D. y Smith, M. (2000). Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach. *Political Studies*, 48(1), 4-21. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00247>
- Milenio. (2022, septiembre 01). Coahuila impulsa 4 reformas estructurales en materia de desapariciones: Miguel Riquelme. <https://www.milenio.com/estados/coahuila-impulsa-reformas-materia-desapariciones-miguel-riquelme>
- Notimex. (2012, febrero 28). Chihuahua ofrece justicia a madres de mujeres desaparecidas. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Chihuahua-ofrece-justicia-a-madres-de-mujeres-desaparecidas-20120228-0160.html>
- Ponce, A. (2015, agosto 30). Coahuila sin avances en casos de desaparecidos. *Milenio*. <https://www.milenio.com/estados/coahuila-sin-avances-en-casos-de-desaparecidos>
- Ponce, A. (2016, febrero 27). Han encontrado 3 mil 500 desaparecidos. *Milenio*. <https://www.milenio.com/estados/han-encontrado-3-mil-500-desaparecidos>
- Proceso. (2008a, abril 2). Cierran oficina para buscar mujeres desaparecidas en Chihuahua. <https://www.proceso.com.mx/197760/cierran-oficina-para-buscar-mujeres-desaparecidas-en-chihuahua>
- Proceso. (2008b, diciembre 21). La Laguna secuestrada. <https://www.proceso.com.mx/88439/la-laguna-secuestrada>
- Proceso. (2012, marzo 5). Gobierno de Chihuahua oculta datos sobre restos de mujeres desaparecidas. <https://www.proceso.com.mx/300097/gobierno-de-chihuahua-oculta-datos-sobre-restos-de-mujeres-desaparecidas>
- Proceso. (2013, abril 23). Dan por muertos a universitarios desaparecidos en Coahuila. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2013/4/23/dan-por-muertos-universitarios-desaparecidos-en-coahuila-117342.html>
- Proceso. (2016, febrero 5). Duarte miente, si hay desaparecidos en Chihuahua, reprochan familiares de víctimas. <https://www.proceso.com.mx/429124/duarte-miente-si-hay-desaparecidos-en-chihuahua-reprochan-familiares-de-victimas>
- Procuraduría General de Justicia de Nuevo León. (2017, abril 26). Acuerdo por el que se crean 5 unidades de investigación especializadas en personas desaparecidas que estarán bajo la dirección y mando directo del Procu-

- rador General de Justicia del Estado. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Nuevo León*.
- Quintana, V. M. (2011, julio 14). *El principio del fin de la impunidad militar*. CE-DEHM. <https://cedehm.org.mx/es/2011/07/15/el-principio-del-fin-de-la-impunidad-militar/>
- Ramos, L. (2012, abril 23). Cesan a encargada de indagar desapariciones. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2012/04/23/estados/031n5est>
- Ruiz, M. (2004, noviembre 3). Ofrece gobernador de Chihuahua Comisión Plural de diálogo. *CIMAC Noticias*. <https://cimacnoticias.com.mx/noticia/ofrece-gobernador-de-chihuahua-comision-plural-de-dialogo/>
- Silerio, M. (2019, octubre 31). Familiares de víctimas de desaparición protestan frente al Semefo. *Yo Ciudadano*. <https://yociudadano.com.mx/noticias/familiares-de-victimas-de-desaparicion-protestan-frente-al-semefo/>
- Telediario*. (2017, noviembre 4). Fiscal de Coahuila se reunió con colectivos de familias que buscan personas desaparecidas. <https://laguna.telediario.mx/laguna/fiscal-de-coahuila-se-reunio-con-colectivos-de-familias-que-buscan-personas-desaparecidas>
- Vanguardia*. (2011, junio 26). Desmiente Fuundec que se avance en investigaciones. <https://www.pressreader.com/mexico/vanguardia/20110626/page/1>
- Vanguardia*. (2020, enero 31). Familiares de desaparecidos en Coahuila piden renuncia e investigación a Fiscal de Especializado; denuncian omisiones en búsquedas. <https://vanguardia.com.mx/articulo/familiares-de-desaparecidos-en-coahuila-piden-renuncia-e-investigacion-fiscal-de-especializado>
- Velasco Domínguez, M. de L. (2021). *La incidencia de la interacción de actores sociales, políticos y operadores en la procuración de justicia: el caso de la judicialización de homicidios y feminicidios en México a nivel subnacional de 2013 a 2018*. [Tesis de doctorado]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México.
- Villarreal Martínez, M. T. (2016). Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y la procuración de justicia. *Intersticios sociales*, (11). http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-49642016000100007#fn21
- Villarreal Martínez, M. T. (2007). Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y la procuración de justicia. En sitio web http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-49642016000100007#fn21 (versión On-line ISSN 2007-4964)
- Zahariadis, N. (2016). *Handbook of Public Policy Agenda Setting* Edward Elgar Publishing.

Zócalo. (2017, mayo 8). *Fuundec, el origen de la lucha*. http://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/fuundec-el-origen-de-la-lucha

Entrevistas

Agentes del Ministerio Público de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas de Coahuila. Torreón, Coahuila, 26 de febrero de 2020.

Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (Cedhem). Chihuahua, Chihuahua, 18 de febrero de 2020.

Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C. (CADHAC). Monterrey, Nuevo León, 27 de febrero de 2020.

Coordinador de agentes del Ministerio Público de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas de Coahuila. Saltillo, Coahuila, 27 de febrero de 2020.

Coordinador de agentes del Ministerio Público de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas de Coahuila. Torreón, Coahuila, 26 de febrero de 2020.

Coordinador de la Unidad de Desaparición Forzada de la Fiscalía de Chihuahua. Chihuahua, Chihuahua, 17 de febrero de 2020.

Director de la Agencia Estatal de Investigaciones de Nuevo León. Monterrey, Nuevo León, 5 de febrero de 2020.

Directora de la Unidad de Análisis de Contexto de la Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones Graves a Derechos Humanos de la Fiscalía de Chihuahua. Chihuahua, Chihuahua, 17 de febrero de 2020.

Encargado de la Unidad Especializada de Búsqueda de Coahuila. Saltillo, Coahuila, 27 de febrero de 2020.

Ex-Fiscal General de Nuevo León. Monterrey, Nuevo León, 3 de marzo de 2020.

Excoordinador de la Unidad de Investigación en Personas Desaparecidas de Nuevo León. Monterrey, Nuevo León, febrero de 2020.

Familiares de personas desaparecidas de Chihuahua (2). Chihuahua, Chihuahua, 18 de febrero de 2020.

Familiares de personas desaparecidas de Coahuila (3). Saltillo, Coahuila, 27 de febrero de 2020; Torreón, Coahuila, 26 de febrero de 2020 y Ciudad de México, 30 de marzo de 2020.

Familiares de personas desaparecidas de Nuevo León (2). Monterrey, Nuevo León, 5 de febrero de 2020.

Fiscal Especializado en Desaparición de Coahuila. Saltillo, Coahuila, 27 de febrero de 2020.

Fiscal Especializado en Desapariciones de Nuevo León y Director del GEBI. Monterrey, Nuevo León, 4 de febrero de 2020.

Fiscal Especializado en Personas Desaparecidas de Chihuahua. Chihuahua, Chihuahua, 17 de febrero de 2020.

CAPÍTULO QUINTO

HACIA LA RESPONSABILIDAD DE LOS PERPETRADORES: LAS SENTENCIAS POR DESAPARICIÓN DE PERSONAS

Sandra SERRANO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La responsabilidad por violaciones graves a derechos humanos del presente.* III. *El acceso a la justicia en las sentencias.* IV. *Un camino hacia la verdad y la justicia en los casos de desaparición.* V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

La desaparición de personas en México constituye una grave crisis que ha persistido a lo largo de los últimos trece años, y que no parece tener un desenlace próximo. Al contrario, el régimen de violencia en el que se enmarcan las desapariciones forzadas y las cometidas por particulares no es estable, sino que se adapta a los contextos locales y a los distintos actores en el tiempo, por lo que ha asegurado su continuidad. Por ello, discutir sobre sus consecuencias y la respuesta estatal frente a ellas también hace parte de un proceso en desarrollo. Ahí se ubican, como lo señalan varios capítulos de este libro, los cambios legales impulsados por las familias de personas desaparecidas y la movilización en torno a la búsqueda que han impulsado desde los primeros años de la crisis. A la par, se encuentra la exigencia de verdad y justicia para responsabilizar a los perpetradores mediatos e inmediatos de las desapariciones; esto es, de los actores principales del régimen de violencia.

En este sentido, el capítulo busca responder a la siguiente pregunta: ¿qué se requiere para avanzar en la respuesta estatal frente a la desaparición de personas en materia de justicia? Para ello, en primer lugar, se reflexiona sobre el papel que han jugado los pocos juicios penales por desaparición llevados a cabo en el país para avanzar hacia la determinación de responsabilidad de los perpetradores de los delitos de desaparición forzada o des-

aparición por particulares. A partir de ello, se cuestiona, en segundo lugar, sobre las lecciones que dichos juicios han dejado para construir estrategias que permitan avanzar en términos de justicia. El capítulo concluye que el elemento clave para avanzar hacia la justicia es la construcción de narrativas de verdad sobre los hechos; esto es, desentrañar los mecanismos del régimen de violencia operante en un lugar y en un momento determinados. En ese sentido, ante la debilidad de los factores que impulsan los procesos de rendición de cuentas y la heterogeneidad de las sentencias que hasta ahora existen, conviene construir estrategias de rendición de cuentas a partir del conocimiento de eventos delimitados de desaparición que permitan avanzar en justicia, al menos de forma parcial, hasta que existan condiciones políticas y de cese de la violencia que permitan plantear respuestas integrales.

Las explicaciones en torno a la responsabilidad por violaciones graves a los derechos humanos parten de contextos en los que dichas violaciones han cesado y se han realizado cambios en el régimen político, que permite avanzar hacia gobiernos democráticos (Risse *et al.*, 2013; Lessa *et al.*, 2014). Los juicios por violaciones graves a derechos humanos hacen parte de procesos de justicia transicional donde, al menos, puede ubicarse un periodo de tiempo, actores determinados y una narrativa respecto de lo sucedido. Por su parte, la jurisprudencia internacional discute las amnistías legales o *de facto* para los perpetradores de graves violaciones a los derechos humanos, por lo que también se trata de situaciones en las que, en principio, el contexto de violencia ha finalizado y los perpetradores buscan evadir cualquier responsabilidad por sus actos. Aquí también, los perpetradores son identificables, ya sea por ser agentes estatales o por pertenecer a determinadas guerrillas o grupos paramilitares.

La situación en México es diferente en al menos tres aspectos. En primer lugar, la situación de violencia es persistente, y aunque puede ubicarse su inicio en 2006 con la puesta en marcha de operativos militares para hacer frente a grupos criminales ligados al narcotráfico, todavía no es posible identificar su fin. Se trata de una crisis en desarrollo. En segundo lugar, los perpetradores no estatales no son fácilmente identificables, ya que pertenecen a distintos grupos criminales. En este sentido, también se dificulta establecer la relación entre los agentes estatales y los grupos criminales. Hay una dispersión de los perpetradores. En tercer lugar, tampoco existe un cambio en el régimen político con el interés de impulsar procesos de rendición de cuentas de los perpetradores, aunque se reconoce la existencia de la crisis.

En cambio, sí existe impunidad generalizada no sólo frente a los delitos que sancionan violaciones a los derechos humanos, sino prácticamente por cualquier delito. Es, por tanto, una impunidad estructural que en el caso de

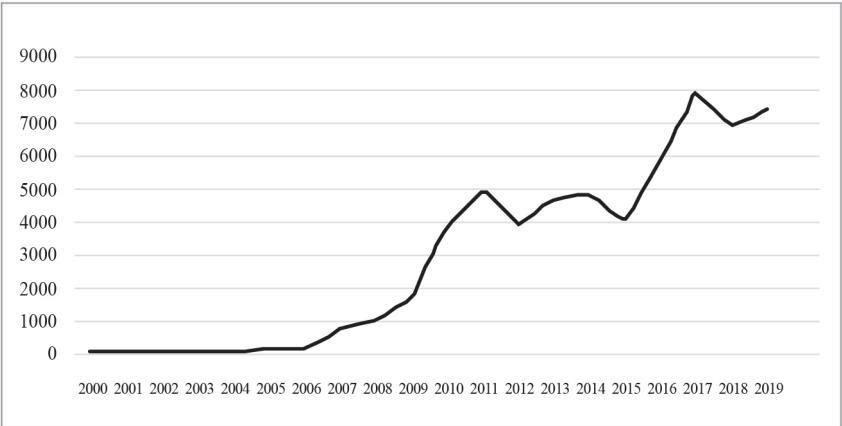
la investigación y sanción de la desaparición de personas puede asemejarse, en sus consecuencias, a las amnistías. A pesar de lo anterior, hay un grupo de sentencias por el delito de desaparición forzada y otras pocas por el de desaparición de particulares, que dan información sobre el alcance de la justicia hasta ahora, así como de las condiciones que permitieron la emisión de sentencias con mayores aspiraciones de lograr la verdad y la justicia. El capítulo discute, por tanto, desde dos enfoques: el acceso a la justicia y la literatura sobre procesos de rendición de cuentas por violaciones graves a derechos humanos del pasado.

En este sentido, la primera parte del capítulo discute la importancia de la búsqueda de la justicia en contextos de violencia persistente. En la segunda parte se analizan las sentencias emitidas por desaparición forzada o por particulares, a fin de identificar sus alcances a la luz de los criterios de verdad y justicia. En la tercera parte, el capítulo discute las condiciones para la existencia de procesos de verdad en México y, en particular, a partir de las sentencias emitidas que se acercan a los estándares de acceso a la justicia, a fin de proponer estrategias intermedias para la judicialización de los casos de desaparición, y, en última instancia, de impulsar procesos de justicia y verdad. Finalmente, el capítulo concluye con unas reflexiones en torno a la necesidad de avanzar los estudios respecto de la rendición de cuentas por violaciones graves a derechos humanos en escenarios de violencia persistente.

II. LA RESPONSABILIDAD POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS DEL PRESENTE

El régimen de violencia en el que se enmarca la desaparición de personas en México es dinámico y persistente. Dinámico, porque cambia en el tiempo y en el espacio. No se está frente a un solo grupo de patrones del uso de la violencia, sino que se presenta de distintas maneras atendiendo a los diferentes actores y necesidades de control. Además, es persistente porque se ha mantenido en el tiempo, a pesar de varios cambios de gobierno, sin que parezca disminuir en su impulso ni en sus efectos. Cada vez hay más personas desaparecidas, incluso más que en los peores años de la llamada “guerra contra el narcotráfico” (2007-2012); en definitiva, se trata de un sistema de violencia persistente. De acuerdo con los registros oficiales, a mediados de noviembre de 2022, hay más de 107,000 personas desaparecidas, pero la tendencia continúa en crecimiento, como se puede observar en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 1
PERSONAS DESAPARECIDAS Y NO LOCALIZADAS 2000-2019



FUENTE: elaboración propia con datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (2020).¹

Por tanto, las desapariciones no son cosa del pasado, sino de incesantes violaciones graves a derechos humanos. Ello plantea retos académicos y legales para establecer lo exigible en materia de rendición de cuentas y valorar lo alcanzado. En efecto, tanto la literatura que explica los factores causales que permiten superar la impunidad y lograr procesos de rendición de cuentas de los perpetradores de graves violaciones de derechos humanos como los estándares internacionales de acceso a la justicia en la materia, se han desarrollado al considerar dichas violaciones como hechos del pasado en regímenes autoritarios, y donde prevalecieron amnistías o impunidad estructural, que impidió el juzgamiento de los perpetradores.

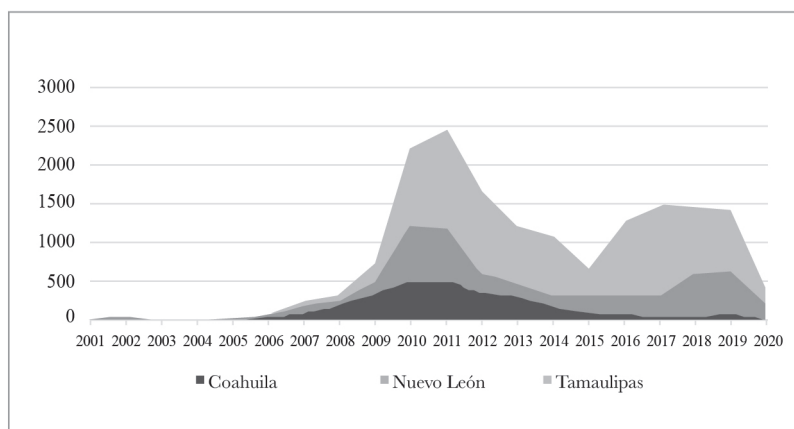
En consecuencia, una primera cuestión para analizar es si es razonable examinar los avances en materia de justicia en un contexto como éste. Ante una violencia prolongada, una de cuyas manifestaciones son las desapariciones, y frente a una legítima exigencia de las víctimas de los primeros años de la crisis, parece necesario preguntarse qué sucede con las demandas de justicia y verdad y si éstas tienen algún reflejo en los órganos judiciales. No se trata, sin embargo, de un simple conteo del número de sentencias emitidas por el delito de desaparición forzada o por particulares, sino de

¹ El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPdNO) puede consultarse en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>

investigar si esas resoluciones alcanzan a cumplir el objetivo de la rendición de cuentas de los perpetradores y garantizan el acceso a la justicia de las víctimas.

La intensidad de la práctica de la desaparición se ha incrementado desde 2006. No obstante, las zonas más críticas han variado. Así, mientras en algunas áreas del país el pico de desapariciones bajó después de 2012, en otras apenas comenzó en esos años. Incluso, en una misma región se pueden observar distintas fases en la dinámica de la violencia. Lo anterior se ilustra en la región noreste del país.

GRÁFICA 2
 PERSONAS DESAPARECIDAS Y NO LOCALIZADAS 2001-2020.
 REGIÓN NORESTE



FUENTE: elaboración propia con datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (2020).

En esta región es posible hablar de violaciones graves pasadas si se refiere a aquellas ocurridas entre 2007 y 2014. Además, en ese periodo hubo un cambio en los actores principales, bajo la influencia del grupo criminal preponderante (Los Zetas), y hubo un cambio en la estrategia de seguridad por parte del Estado. A partir de 2016, probablemente se pueda hablar de una nueva fase de violaciones graves en la región, y ellas deberán considerarse por separado cuando se trata de rendición de cuentas.

Ahora bien, la rendición de cuentas por violaciones graves a derechos humanos se refiere al reconocimiento de los hechos y asignación de res-

ponsabilidad legal por ellos a los perpetradores. Se trata, por tanto, de un concepto más amplio que la sola superación de la impunidad. Mientras que la rendición de cuentas hace énfasis en el vínculo de los hechos y el perpetrador, la impunidad pone el énfasis en la sanción. La primera incluye a la segunda, pero también dialoga con los parámetros del derecho de acceso a la justicia, en tanto parámetro sustantivo de los procesos de asignación de responsabilidad por violaciones graves a los derechos humanos.

Aunque la literatura sobre rendición de cuentas por violaciones graves de derechos humanos se centra en periodos de autoritarismo o de violencia ya concluidos (en términos reales o ficticios), algunos de los factores identificados como claves para los procesos de justicia y verdad comienzan su desarrollo e, incluso, tienen algunas consecuencias en los periodos intermedios y donde el régimen de violencia persiste. Lo mismo opera para los estándares en materia de acceso a la justicia, en la medida en que son pre-existentes al contexto de violencia que atraviesa México, sus parámetros ya deberían ser conocidos, y son obligatorios para los órganos del sistema de justicia. En consecuencia, no es indispensable esperar al cese total del periodo para examinar la forma en que algunos de los factores políticos, sociales y legales comienzan a impactar los procesos de verdad y justicia dentro de los márgenes limitados que una situación en evolución permite. Lo anterior es más relevante si el interés está puesto en impulsar una respuesta estatal en términos de justicia.

El elemento clave del pasado está en la construcción de una verdad respecto de lo sucedido en un periodo de tiempo determinado. No necesariamente se ubica en un cambio de régimen político o en la identificación de perpetradores, sino en cómo se explican las violaciones graves a derechos humanos, los motivos de los distintos perpetradores y lo que les sucedió a las víctimas. Poner atención al periodo inmediato anterior al presente, ante un régimen de violencia tan dinámico, permite hacer cortes que brinden espacios de verdad para la construcción de la justicia. Ello cruza, por una parte, por la existencia de investigaciones judiciales que busquen comprender al régimen de violencia para dar una respuesta de justicia y, por otra, por la construcción social pública de la verdad sobre las violaciones graves a los derechos humanos.

III. EL ACCESO A LA JUSTICIA EN LAS SENTENCIAS

El análisis de las sentencias por desaparición forzada o por particulares tiene dos objetivos complementarios para los fines de este capítulo. En primer

lugar, determinar hasta qué punto las sentencias explican las desapariciones y, en segundo lugar, en qué sentido responden a las obligaciones de investigar y sancionar. Lo anterior, porque la rendición de cuentas por violaciones graves a los derechos humanos no sólo implica identificar qué sucedió, sino que la respuesta estatal frente a los hechos debe ser tal que los derechos de las víctimas y sus familias también sean reconocidos durante los procedimientos. Esto es, se trata de establecer el cumplimiento del derecho de acceso a la justicia que incluye tanto la determinación de la verdad judicial sobre los hechos y la investigación y sanción de los responsables como la salvaguarda de los derechos de las víctimas.

El derecho de acceso a la justicia no se satisface tan sólo con un elevado número de sentencias. Una sentencia constituye una de las respuestas más importantes del Estado frente a una violación grave, pero su sola existencia no garantiza que lo que se dilucide en ella y finalmente se sancione sea dicha violación grave. Puede suceder que la propia sentencia, por la forma en que entienda los hechos del caso y por el nivel de responsabilidad que sancione, sea una manera más de asegurar la falta de rendición de cuentas de los perpetradores. En este sentido, el acceso a la justicia en casos de violaciones graves a los derechos humanos es más que la impunidad entendida como “ausencia de sanción frente a una acción ilegal” (Vázquez, 2021, p. 8), sino que nos debe acercar una explicación sobre lo sucedido y sus razones, así como a la determinación de todos los perpetradores, especialmente de los más altos responsables. El número de sentencias, por tanto, sólo indica qué tanto impulso procesal tienen los casos de desaparición, pero poco nos dicen sobre la rendición de cuentas de los perpetradores.

El derecho de acceso a la justicia es, en la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos, un derecho compuesto a partir del derecho a un recurso judicial efectivo y las garantías judiciales; se trata de los artículos 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), respectivamente. Así, el derecho de acceso a la justicia tiene un contenido más amplio que el acceso a un tribunal, pues implica “*el acceso a un recurso efectivo para la protección de los derechos fundamentales que sea seguido de conformidad con las debidas garantías judiciales*”. En este sentido, busca una respuesta estatal frente a la violación a derechos humanos, así como asegurar los derechos de aquella persona o personas que acuden a la protección judicial.

Desde su origen en la jurisprudencia interamericana, este derecho ha estado relacionado con los familiares de víctimas de violaciones a derechos humanos y su búsqueda de justicia, por lo que incluye a las obligaciones de

investigar y sancionar, pero no se limita a ellas. De hecho, busca garantizar que los familiares o seres queridos de las víctimas puedan saber qué pasó con ellas y por qué sucedió eso (*Caso Blake vs. Guatemala*).² Al no atenderse este derecho, se compromete la responsabilidad estatal por una nueva violación a derechos humanos, ahora en perjuicio de los familiares de las víctimas. Está, por tanto, vinculado con la justicia y la verdad. La justicia, mediante la investigación y sanción de los perpetradores, y la verdad, respecto de lo que permitió la violación a los derechos.

Conlleva un grupo de derechos, entre ellos los siguientes: recurso seguido con debido proceso (respeto a las garantías judiciales del imputado, prohibición de tortura y cualquier otra violación a derechos humanos, acceso sencillo y rápido a cualquier recurso incluyendo la vía penal y recurso idóneo y efectivo), a una investigación seguida con debida diligencia (uso de todos los recursos legales a la disposición de las autoridades), a la verdad (conocer por qué ocurrió la violación y, en su caso, el paradero de la víctima) y a la participación (acceso a expedientes, aportar pruebas, participar en el juicio). Además, en específico para casos de desaparición, el acceso a la justicia también implica el análisis sistemático y comprehensivo de los hechos que implican a la desaparición, identificación de patrones, análisis contextual como presupuesto para entender el fenómeno, debida diligencia reforzada tratándose de la desaparición de una persona perteneciente a un grupo en situación de vulnerabilidad, así como la identificación de las estructuras que hicieron posible la desaparición y de los autores materiales, intelectuales y beneficiarios de la desaparición.

En consecuencia, la rendición de cuentas de los perpetradores de desaparición forzada no se satisface con la mera sanción de los responsables materiales, sino que requiere una respuesta estatal robusta que se haga cargo de la existencia de las desapariciones, de develar su operación y de los responsables últimos.

El acceso a la justicia en México en casos de desaparición forzada y por particulares está lejos de alcanzar ese estándar, pero lo que interesa aquí es analizar la tendencia que siguen aquellos casos que han llegado a obtener alguna sentencia, y si es posible identificar un desarrollo hacia la garantía de ese derecho que aporte elementos para alcanzar la rendición de cuentas de los perpetradores y, en última instancia, proporcionar conocimientos que permitan comprender a las desapariciones en el país.

A pesar de la magnitud de la desaparición, existen muy pocas sentencias penales que sancionen el delito de desaparición. Por medio de solicitudes

² Se puede consultar en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_36_esp.pdf

de acceso a la información se logró obtener 31 sentencias emitidas entre 2005 y 2019.³ En tres de las sentencias no se examinó el delito de desaparición y el caso se siguió por otro delito, por lo que la base de análisis quedó en veintiocho sentencias. De esas, quince corresponden al fuero federal, y trece al ámbito local, mientras que dos son de segunda instancia, y el resto de primera, por lo que no es posible sostener que se trate de sentencias definitivas.⁴

El análisis de las sentencias se formuló a partir de una metodología cualitativa basada en los estándares de acceso a la justicia ya indicados. Consistió en el análisis del contenido de las sentencias a partir de un instrumento estandarizado, así como un análisis narrativo de los patrones encontrados.⁵ Los indicadores tienen por objetivo principal identificar si las sentencias cumplen o no los estándares de acceso a la justicia para producir un resultado de verdad, justicia y reparación para las víctimas de desaparición y sus familias. En razón de ello, además de los datos de identificación generales de las sentencias,⁶ los indicadores se dividen en tres grupos: a) sobre justicia

³ Para la obtención de las sentencias se presentaron solicitudes de acceso a la información a todos los poderes judiciales del país y al Consejo de la Judicatura Federal, pero no se obtuvo respuesta, o bien manifestaron no contar con sentencias por el delito de desaparición forzada. Dichas solicitudes arrojaron la mayoría de las sentencias (veintidós) con que se cuenta (véase el anexo). En algunos casos (tres) fue necesario emplear recursos de revisión para que las autoridades entregaran la información solicitada. El resto de las sentencias se obtuvieron gracias a la colaboración tanto de servidores públicos como de investigadores (seis) que contaban con sentencias. En un caso extraordinario fue posible ubicar una sentencia publicada de forma proactiva por el Poder Judicial de Nuevo León.

⁴ No pasa desapercibido que, dadas las fechas de ocurrencia de los hechos y de emisión de las sentencias, existen variantes en los tipos penales de desaparición que los distintos tribunales utilizaron para emitir sus resoluciones; sin embargo, la metodología aquí seguida no busca indagar si existe o no consistencia y congruencia en la utilización del tipo penal nacional, sino contrastar el resultado de acceso a la justicia —plasmado en las sentencias— con los estándares internacionales.

⁵ A fin de asegurar los parámetros de confiabilidad utilizados para el proceso de codificación, las sentencias fueron revisadas por dos investigadoras del proyecto, a partir de dos instrumentos de registro: (i) una base de datos para el registro de la información y (ii) una ficha de análisis por cada sentencia. La ficha de análisis de cada sentencia permite a la persona que examina, llevar un registro de los hallazgos de cada sentencia, así como identificar algunas particularidades o párrafos que conviene resaltar. Por su parte, la base de datos concentra la información obtenida de cada sentencia de forma sistemática, por medio de un grupo de indicadores contruidos a partir de los estándares respecto del acceso a la justicia en casos de desaparición forzada.

⁶ Nombre del archivo, procedencia (federal o local), entidad de los hechos, delito(s) que se analizan, persona detenida, procedimiento oral o escrito, órgano judicial, sede del órgano, expediente, fecha de los hechos, fecha de la denuncia, fecha de judicialización, fecha de sentencia y litis.

(decisión de inocencia o culpabilidad, identificación de autores materiales, intelectuales y estratégicos; identificación de la estructura criminal, nivel de mando de la persona condenada y nivel de autoría de la persona condenada); *b*) sobre verdad (aproximación contextual al caso y descripción completa de los hechos), y *c*) reparación (reparación del daño y, en su caso, medidas de búsqueda de las personas desaparecidas).

El análisis da cuenta de una justicia incipiente, pero que permite vislumbrar algunos avances para lograr la rendición de cuentas de los perpetradores y, en menor medida, conocer ciertos elementos que explican el porqué de las desapariciones y sus patrones. Lo anterior sucede de manera heterogénea en los poderes judiciales. Se observa un mayor avance rumbo al acceso a la justicia en las sentencias locales que en las federales, y dentro de las locales, hay una mayor cercanía a los estándares del derecho en aquellos casos donde existe una mayor movilización social en la entidad, como lo analiza el capítulo tercero de este libro.⁷ En ambos grupos de sentencias —fuero federal y local— el tiempo importa, mientras más recientes, las sentencias son más cercanas a los parámetros del derecho de acceso a la justicia.

No pasa desapercibido que las sentencias son un último reflejo de un esfuerzo que corresponde, en primera instancia, a las autoridades de procuración de justicia, y que la instancia judicial no puede suplir las deficiencias en la investigación de los hechos; en ese sentido, el análisis no pretende evaluar a los tribunales, sino la medida en que las sentencias se acercan al acceso a la justicia para lograr la rendición de cuentas de los perpetradores y acercar elementos para conocer la verdad sobre los hechos.

Las sentencias analizadas provienen de once entidades que equivalen apenas a un tercio del país: Guanajuato, Michoacán, Jalisco, Chihuahua, Sinaloa, Ciudad de México, Sonora, Oaxaca, Nuevo León, Veracruz y Coahuila. En veintidós de ellas se decretaron sentencias condenatorias; en cuatro, absolutorias, y dos más corresponden a segunda instancia por cuestiones de legalidad que no decidieron sobre la responsabilidad de las personas acusadas.

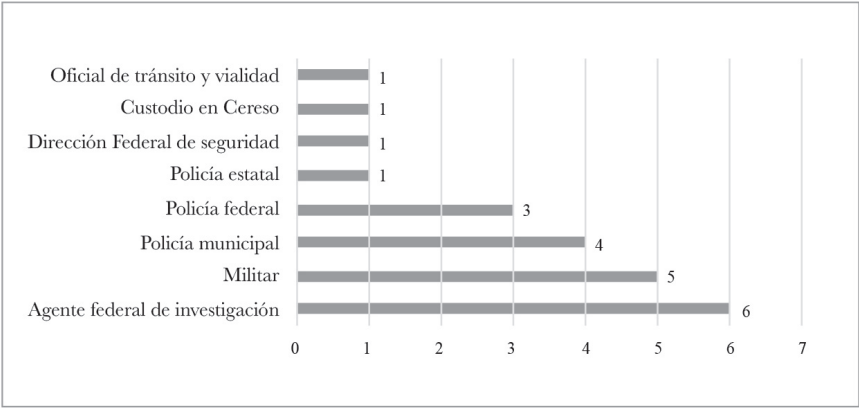
En vista de la fecha de ocurridos los hechos y de la emisión de las sentencias, la mayoría corresponden a la tipificación existente hasta antes de 2017 para el delito de desaparición forzada, forzosa o privación de la libertad física en los códigos penales federales o locales. Únicamente dos sentencias de las analizadas (la 76/2018 de Chihuahua y una más de Nuevo León del 26 de

⁷ Las sentencias no permiten identificar la participación de las personas representantes de las víctimas o la incidencia de las organizaciones no gubernamentales en el litigio.

marzo de 2019) se emitieron de conformidad con la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (Ley General). También por ello es explicable que en la mayoría de los casos los perpetradores son agentes estatales, aunque en dos casos se sentencia a particulares, y en cuatro más, a personas identificadas como pertenecientes a grupos criminales.

Las sentencias aportan información sólo respecto del sexo de las víctimas, donde en cinco casos se trató de mujeres, mientras que dos sentencias se refieren tanto a víctimas mujeres como a hombres. La falta de información respecto de las víctimas en las sentencias penales no es de extrañar en un sistema que las considera con cierta timidez. En cambio, las sentencias aportan más información respecto de los perpetradores, siendo la mayoría agentes estatales:

GRÁFICA 3
PERPETRADORES: AGENTES ESTATALES



FUENTE: elaboración propia.

Por lo que respecta a los particulares, se cuenta con seis sentencias, de las cuales a tres perpetradores se les identifica como pertenecientes a un grupo criminal, mientras que a los tres restantes no se les relaciona con alguna organización. En un caso se declaró absuelto al particular imputado (Jalisco), y en tres más se declaró condena. En este rubro hay dos sentencias de segunda instancia donde no se analizó la responsabilidad de los imputados, sino cuestiones vinculadas con el proceso (provenientes de Jalisco).

La enorme mayoría de las sentencias no analizan las causas de las desapariciones ni se hacen cargo de ellas; sin embargo, sí dejan ver algunos de los problemas estructurales que las incentivan y permiten. La primera problemática es la vinculada con la llamada “guerra contra el narcotráfico” y, en general, con la actuación de las fuerzas armadas en contra del tráfico de drogas o armas. La segunda se relaciona con los incentivos perversos presentes en instituciones de seguridad que estimulan prácticas como la desaparición de personas.

Dentro del primer grupo de casos estructurales encontramos un conjunto de sentencias que hacen referencia a estructuras criminales, integradas o con participación de agentes estatales, particulares o de ambos.⁸ Todos los casos donde están involucrados militares (véase la tabla 2) caen en este grupo, así como varias de las sentencias donde están involucrados policías estatales, municipales o agentes federales de investigación.

Estas sentencias tienen las siguientes características: la detención de la o las personas se realiza por grupos de agentes estatales (no se trata de una autoridad solitaria) donde la detención la llevó a cabo un grupo criminal, suele haber intervención de autoridades; en la mayoría de los casos la detención ocurre como parte de un operativo, y existe conocimiento de algún superior jerárquico (suelen ser mandos medios o altos con conocimiento de los hechos). Además, en varios casos se cometen otros delitos, como el de tortura, lesiones u homicidio; esto es, se trata de actos con un mayor grado de violencia añadida a la desaparición misma.

No obstante, las sentencias no analizan las estructuras criminales, la relación entre los agentes estatales y los particulares o la intervención del superior jerárquico. En su gran mayoría, las sentencias condenan a los mandos bajos, salvo en el caso de las sentencias contra militares, donde se condena a mandos medios, aunque la sentencia dé cuenta de la intervención de altos mandos del ejército en las operaciones. En cambio, en todas las resoluciones sólo se condena a los autores materiales de los hechos. El análisis de las sentencias, por tanto, no permite desentrañar la forma en que se establece la relación de cooperación entre autoridades y grupos criminales o la intervención de los superiores jerárquicos de las fiscalías, las secretarías de seguridad pública y del ejército.

⁸ Sentencias federales de las causas penales siguientes: 20/2005-I, 26/2013, 255/2013, 101/2013-IV, 104/2013-V, 87/2011 y 19/2013. Sentencias locales de las causas penales siguientes: de Chihuahua la 76/2018, la 194/2017 y la emitida el 12 de abril de 2014 (sin dato de número de causa); de Coahuila la 10/2018 y la 490/2016; de Jalisco la 301/2016C, y de Veracruz la 110/2018.

Respecto del segundo grupo de sentencias, aquellas que presentan un problema estructural de índole institucional, se trata de resoluciones que dejan ver una forma de operar de las instituciones de seguridad pública y fiscalías, principalmente, que genera incentivos para la detención arbitraria, y, en ciertos casos, la desaparición de personas. La mayoría de las sentencias que se encuentran en este grupo son locales.⁹ Se trata de casos donde las víctimas son detenidas por las autoridades para ser interrogadas, pero sin que de las sentencias se desprenda un conocimiento previo de ellas o la búsqueda de un tipo de información específica. Las detenciones de algunas de las personas sí se formalizan, mientras que otras de las personas detenidas permanecen desaparecidas. Asimismo, algunas de las personas son liberadas unas horas después de la detención, y no suelen seguirse procedimientos penales en su contra.

Dentro de este grupo también se encuentran sentencias donde la detención y desaparición de una persona sucede como consecuencia de la persecución de un interés individual de las autoridades, en su mayoría, un beneficio económico.¹⁰ Todas provienen del fuero federal, y en su mayoría los perpetradores son policías y agentes federales de investigación. Las personas son detenidas con la amenaza de ser acusadas de algún delito y luego ocultadas durante algunas horas mientras sus familiares pagan una cantidad de dinero y después son liberadas. Las sentencias sancionan las horas del ocultamiento de la persona, y en ninguna de ellas logra identificarse algún problema de incentivos institucionales; en todo caso, lo que es evidente es la ausencia de controles sobre las fuerzas de seguridad y de procuración de justicia.

Estas sentencias aportan algunos elementos sobre la complejidad de las desapariciones, pero no permiten identificar con claridad qué y por qué sucedió la desaparición, aunque se dejan pistas sobre ello. En mucho, se trata de un problema de la investigación y la forma en que se eligen los casos para ser judicializados. Donde puede haber varios imputados se elige judicializar sólo contra quien ha sido identificado físicamente por víctimas o testigos, y se dejan de lado los casos en contra de otros implicados. Se trata de estrategias de fragmentación que inciden en el acceso a la justicia, donde si bien existe un reconocimiento de la desaparición y la asignación de responsabilidad penal para alguno de los imputados, la familia y las

⁹ Causa penal federal: 257/2012-IV-8. Causas penales de Chihuahua: 2831/15, 493/2012 y 554/11.

¹⁰ Causas penales federales: 159/2005-IV, 142/2003-II, 27/2005-IV, II-72/2005, 41/2013-1 y 28/2012.

víctimas no logran ver reconocido al conjunto del asunto. Esto incide también en la forma en que se construyen las narrativas de verdad respecto de la desaparición de personas en el país, como uno aislado y de malos elementos, pero no de uno que responde a estructurales criminal y diseños institucionales perversos.

A pesar de lo anterior, la siguiente tabla/gráfica muestra que las sentencias locales cumplen más con los parámetros del acceso a la justicia, a diferencia de las sentencias federales.

Se trata de una tendencia que puede desarrollarse en el tiempo y, en especial, a partir de la fortaleza de los sistemas de procuración y administración de justicia, así como de la investigación por diversas fuentes del contexto de las desapariciones en las entidades. Al menos, aparecen algunos rasgos en cinco de las trece sentencias del fuero local.

De entre ellas, hay cuatro sentencias que se acercan más a los parámetros del derecho de acceso a la justicia tanto en la rendición de cuentas de los perpetradores como en materia de verdad e, incluso, en reparación del daño. Se trata de dos sentencias de Coahuila, una de Chihuahua y otra más de Sinaloa, en el fuero federal.¹¹ Todas las sentencias fueron emitidas con anterioridad a la Ley General en materia de Desaparición, y sólo la de Sinaloa pertenece al fuero federal.

La sentencia de Sinaloa versa sobre hechos ocurridos durante la llamada “guerra sucia” en los años setenta. La resolución se sustenta en diversa información sobre lo ocurrido en aquella época, proveniente de muy distintas fuentes históricas, académicas y oficiales, con el objetivo de reconstruir los hechos de aquella época en el norte del país. Constituye una sentencia relevante, porque busca establecer una verdad judicial sobre la desaparición forzada de personas en ese contexto.

Las dos sentencias de Coahuila dan cuenta de la operación llevada a cabo por el grupo criminal Los Zetas en el penal de Piedras Negras y la forma en que actuaron custodios y otras autoridades del penal para perpetrar en las instalaciones, ejecuciones, desaparición de personas, inhumaciones, etcétera. Las sentencias resultan complementarias en tanto en una de ellas se da cuenta de la actuación de las autoridades y, en otra, de los grupos criminales. Además, se analizan las razones iniciales de la privación de la libertad de las víctimas y su desaparición. En una de las sentencias se condena a un custodio que se autonombró “jefe de la plaza”, y en la otra a integrantes del grupo criminal.

¹¹ Coahuila: sentencias de las causas penales 10/2018 y 490/2016; Chihuahua: sentencia del juicio oral 41/2014 y acumulados, y Sinaloa: causa penal 79/2006.

Ambas sentencias se construyen a partir de un análisis del contexto respecto de la actuación del grupo criminal y el apoyo generalizado de las autoridades del estado. Se parte, por tanto, de un análisis de la situación de Coahuila más allá de los hechos específicos por los que se condena a los perpetradores; esto es, se ubican dichos hechos en el contexto de violencia en la entidad y, en particular, de la influencia de Los Zetas y del penal como su lugar de operaciones en la región. Además, se establece la reparación del daño a favor de los familiares de las víctimas. No obstante, sólo se sancionan a los perpetradores de bajo y medio nivel en cuanto a su jerarquía y con nivel de autoría material e intermedia. Queda pendiente, por tanto, la identificación de los perpetradores de mayor jerarquía y de nivel de autoría intelectual y estratégica. En casos de esta naturaleza, donde se argumenta la operación de grupos criminales y agentes estatales, es previsible que las decisiones últimas sean tomadas por autoridades de alto nivel, lo mismo que por los altos mandos del grupo criminal.

Por su parte, la sentencia de Chihuahua también da cuenta de un caso de colaboración entre policías municipales y personas pertenecientes a un grupo criminal. De acuerdo con la sentencia, el policía municipal condenado por desaparición y otros de sus compañeros colaboraban de manera recurrente con un grupo criminal para transmitir información respecto de personas, vehículos y actividades. En ese marco, el perpetrador informó al grupo criminal de la detención de la víctima, y posteriormente se los entregó. Los integrantes del grupo criminal, por su parte, cometieron el delito de homicidio. Si bien se condena a cinco personas, todas ellas son autores materiales y tienen un nivel bajo en sus respectivas jerarquías, ya sea la estatal o la del grupo criminal.

De esta sentencia, resulta interesante la estrategia de la fiscalía, al acumular para el juicio oral las causas de los agentes estatales y de los integrantes del grupo criminal, a fin de dejar establecida la asociación delictuosa, para el caso en concreto, pero también se revelan algunos datos generales sobre su colaboración en un periodo de tiempo largo. De tal manera que en el juicio y en la sentencia se establece la conexión y la operación de ambos grupos de perpetradores. La sentencia, sin embargo, no pone énfasis en los delitos cometidos como resultado de la colaboración, ni siquiera en el caso de la desaparición forzada se detiene a formular un análisis de mayor profundidad. Se privilegia la exhibición de la asociación delictuosa; sin embargo, este caso informa sobre una práctica que seguramente se repite en tantos otros casos de desaparición, así como de otras graves violaciones a derechos humanos sancionadas por el derecho penal.

Lo que hace diferente a las sentencias de Coahuila de la de Chihuahua es el uso de medios de prueba diferenciados. Mientras que la sentencia de Chihuahua se basa en el uso de testimonios y algunas pruebas técnicas, las sentencias de Coahuila utilizan pruebas técnicas, evidencias de otros casos y análisis de contexto. De acuerdo con ello, uno de los principales problemas para el acceso a la justicia lo constituye la calidad probatoria. En la medida en que las sentencias se sustenten en testimonios, poco o nada se podrá develar respecto de los problemas estructurales que sostienen la dinámica de las desapariciones, a lo mucho lo que se logra es la sanción aislada de alguno de los autores de la desaparición. Si bien con esto se provee un fragmento de lo sucedido a las personas desaparecidas, también es cierto que la respuesta de las sentencias es parcial.

Como puede observarse de las sentencias de Coahuila y Chihuahua, principalmente, el énfasis estuvo puesto en aportar elementos de verdad sobre las desapariciones y la actuación conjunta entre agentes estatales y grupos criminales. Sin embargo, en las tres sentencias se ha dejado de lado la rendición de cuentas de los perpetradores, ya no de los materiales, sino de los intelectuales y estratégicos, así como de un análisis del nivel de autoría. En este sentido, el deber de justicia queda corto con respecto a la verdad.

Conviene resaltar que esas tres sentencias proceden del fuero local, y reflejan también una tendencia de las sentencias de esas entidades en materia de desaparición de personas, aunque son éstas las que más resaltan. En cambio, la sentencia de Sinaloa del fuero federal es un caso atípico que no encuentra continuidad en otras sentencias. Además, las sentencias de Coahuila y Chihuahua también aprovechan las ventajas del sistema acusatorio, como la libre valoración de la prueba, lo que da lugar a la incorporación a juicio de elementos contextuales. En efecto, la apropiación y uso de ideas novedosas, como lo son los delitos que sancionan violaciones graves a derechos humanos, tienen una trayectoria heterogénea en el tiempo y en el espacio, que depende de las características de la cultura legal de los lugares donde se apliquen y de los avances en mecanismos vinculados que ya existan (Lynch y Omori, 2014). Así, las sentencias por el delito de desaparición forzada y desaparición por particulares varían en calidad, cantidad, mecanismos utilizados y resultados a partir de la apropiación del contenido y alcance de los bienes jurídicos protegidos por los delitos y las herramientas judiciales existentes y utilizadas en la entidad, así como de las narrativas de verdad construidas previamente en la entidad.

Lo anterior supone también que el tiempo es importante. En las sentencias de Coahuila y Sinaloa esto es patente, pues se valen de información proveniente de distintas fuentes, y no sólo de investigación estrictamente

judicial para desarrollar una narrativa respecto de los hechos. Mientras más información exista, es más probable que las narrativas se incorporen a las sentencias.

IV. UN CAMINO HACIA LA VERDAD Y LA JUSTICIA EN LOS CASOS DE DESAPARICIÓN

Las sentencias de Coahuila, Chihuahua y Sinaloa dejan en claro la importancia de contar con alguna narrativa de verdad sobre la desaparición para avanzar en el acceso a la justicia; pero también dejan ver el trecho que falta por andar en materia de rendición de cuentas de los responsables. La narrativa de verdad, sin embargo, constituye el primer paso para avanzar hacia la justicia. En este sentido es que la idea de las violaciones graves de derechos humanos del pasado toma relevancia. Lo que aporta el pasado es la narrativa de verdad sobre la que se instaura la justicia o, más específicamente, la responsabilidad de los perpetradores. Sin verdad hay menos posibilidades de alcanzar la justicia.

Ejemplifican de buena manera lo anterior las sentencias de Coahuila, en la medida en que retoman mucha información sobre los hechos ocurridos en el penal de Piedras Negras producida por distintas fuentes, al tiempo que también ayudan a construir la verdad. Recuérdesse que las sentencias fueron emitidas en 2017, contra los integrantes de Los Zetas, y en 2018, contra un agente estatal del penal de Piedras Negras.

La situación relacionada con el penal de Piedras Negras fue investigada por diversos actores de la sociedad civil, la academia y actores estatales desde 2014. Las organizaciones presentes en Coahuila, como el Colectivo Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas, Piedras Negras (Díaz Román y Baltazar Landeros, 2018, p. 468) y (Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México [FUNDEM] *et al.*, 2014), en alianza con organizaciones de derechos humanos, documentaron casos de lo sucedido en el penal. Por parte de la academia, en noviembre de 2017 El Colegio de México publicó *El Yugo Zeta* (Aguayo y Dayán, 2018), un estudio realizado a partir de las investigaciones de la entonces Subprocuraduría de Investigación y Búsqueda de Personas no Localizadas y avances de investigaciones de la CNDH. Aunado a lo anterior, en 2014, la revista *Proceso* (2014) publicó el reportaje “En Coahuila, la matanza de la que nadie habla”, donde se señala la práctica de incineración de cuerpos en el penal. Asimismo, en 2016 en VICE se publicó un reportaje en el que se aborda el tema del penal (Osorno, 2016).

Del lado de las autoridades, a nivel local las investigaciones de la Subprocuraduría especializada iniciaron en 2014, debido a temas de seguridad (Herrera Cepeda, 2020). En 2016, el entonces subprocurador Yáñez comentó a los medios que dicha investigación seguía en curso.

En el marco internacional, entre las acciones de impulso de justicia y verdad relacionadas con Piedras Negras está el *Informe sombra* para el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU de 2014, donde FUNDEM y varias organizaciones de derechos humanos en Coahuila (FUNDEM *et al.*, 2014) denuncian, entre otros casos, lo ocurrido en el penal. También destaca la comunicación a la Corte Penal Internacional, de mayo de 2016, sobre la comisión de crímenes de lesa humanidad en Coahuila, realizada por organizaciones de derechos humanos y colectivos de familias de Coahuila (Federación Internacional de Derechos Humanos [FIDH] *et al.*, 2017); dentro del documento se señala el *modus operandi* en el penal de Piedras Negras (FUNDEM *et al.*, 2014). De parte de la academia, a nivel internacional está la investigación publicada en 2017 por la Clínica de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Texas (2017), en la que a partir de los testimonios de integrantes de los Zetas se reconstruyen dinámicas criminales en Coahuila, entre ellas la del penal de Piedras Negras.

De acuerdo con lo anterior, la construcción de una narrativa de verdad constituye la base sobre la que es posible armar el andamiaje de la justicia. Sin embargo, es este el factor que mayores dificultades presentó en las sentencias analizadas. Aunque hay rendición de cuentas de los responsables materiales, todos ellos se encuentran en el nivel bajo de las estructuras criminales, y tampoco tienen niveles altos de autoría. Una vez saltado el problema de poder contar la verdad sobre los hechos, el mayor desafío lo constituye el insertar a los perpetradores en esa historia: qué tipo de personajes son, si protagónicos o de apoyo; qué los motiva de manera individual y de forma colectiva (el móvil del hecho delictivo); cómo se relacionan y quiénes los apoyan (estructura criminal); con qué otras historias se conectan, etcétera. La verdad sobre los hechos, por tanto, no sólo implica saber la dinámica de lo sucedido y lo acontecido con las víctimas, sino también, y sobre todo, la forma en que se insertan los perpetradores en la historia en sus distintos niveles de intervención y colaboración. Se trata de reconstruir el régimen de violencia para casos concretos con el potencial de arrojar luz sobre la generalidad en un contexto y tiempo determinado.

Ahora bien, contar el rol de los perpetradores en la historia es sólo un paso más en la determinación de su responsabilidad penal. Para lograr la rendición de cuentas de los perpetradores se requiere de una investigación con debida diligencia y del uso de herramientas de derecho penal especiali-

zadas para crímenes complejos. Además, se necesita impulsar esas acciones judiciales. Como ya se señaló, no es lo mismo tener sentencias que tener acceso a la justicia, como no es lo mismo tener algo de verdad sobre los hechos que lograr la justicia respecto de los perpetradores. En este sentido, se requiere resaltar la importancia del combate a la impunidad frente a las violaciones graves a derechos humanos y construir estrategias jurídicas, a veces extraordinarias, capaces de responder a los desafíos que las estructuras criminales actuales plantean.

De acuerdo con Lessa *et al.* (2014), hay cuatro factores claves que explican los procesos de rendición de cuentas en Latinoamérica, y que permiten superar la impunidad por hechos del pasado: *i)* la demanda social por justicia, *ii)* la ausencia de actores de veto, *iii)* liderazgo judicial nacional, y *iv)* la presión internacional. La presencia de los cuatro factores asegura la rendición de cuentas de los responsables, mientras que su ausencia garantiza la impunidad (“amnistías obstinadas”). En el medio, cerca de la impunidad, se encuentran países donde existe demanda social y presión internacional, pero los actores de veto aún son fuertes, y los juicios son la excepción. Cerca de la rendición de cuentas, pero también en el medio, estarían los países en los que la amnistía persiste, pero las demandas sociales y la presión internacional empiezan a tener resonancia en los jueces, abriendo camino a nuevas interpretaciones legales que permiten la rendición de cuentas.

En México existe impunidad generalizada para los casos de desaparición y para casi cualquier otro delito, por lo que *de facto* existe amnistía para los perpetradores de violaciones graves a los derechos humanos, y, como lo demuestran las sentencias, apenas existe una tímida tendencia para revertir esa situación. México está más cerca de los países con amnistías que de aquellos que buscan la rendición de cuentas, aunque dichas amnistías sean indirectas y no declaradas. No obstante, en la medida en que el régimen de violencia es contextual, los factores que inciden en la rendición de cuentas de los perpetradores, como en la construcción de verdad sobre los hechos, también son contextuales.

Como se señaló en el apartado anterior, los sistemas de justicia responden de manera diferenciada frente a los casos de desaparición, y ello implica que los factores que inciden en la rendición de cuentas de los perpetradores también deben ser vistos de manera localizada en el tiempo y en el espacio. Si hay periodos de cierre de ciertos procesos violatorios de derechos a nivel regional, sobre ellos es que también deberá mirarse a los factores. Con esta guía es que analizan los cuatro factores propuestos y considerando, a manera de ejemplo, el caso de Coahuila.

1. *La demanda social*

Sin lugar a duda, como se discute en el capítulo tercero, los colectivos de familias de víctimas de desaparición y las organizaciones de la sociedad civil en México son fuertes e impulsan con eficacia sus demandas. Sin embargo, por lo relativamente reciente de las desapariciones, los esfuerzos están enfocados en la búsqueda de las personas desaparecidas, por medio del impulso de cambios legales para garantizar la búsqueda y mediante la búsqueda directa de sus familiares. La Ley General en Materia de Desaparición también sentó las bases para asegurar la existencia de un marco legal amplio que permitiera la investigación y sanción de los responsables, pero salvo en algunos casos, las demandas de las familias y de las OSC no se han enfocado en la exigencia de justicia y la determinación de responsabilidad de los perpetradores.

Los casos donde sí ha habido demandas de justicia se enmarcan en acciones de la sociedad civil por conocer la verdad respecto de eventos determinados de desaparición, como la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa o la desaparición de personas en Piedras Negras, Coahuila. Las demandas de justicia se han instaurado en torno a acontecimientos específicos más que como exigencias que enmarquen el repertorio de las organizaciones sociales y las familias.

La crisis de desaparición de personas en Coahuila es mucho más grande que lo acontecido en Piedras Negras y en otros lugares del estado, como la masacre y las desapariciones ocurridas en el municipio de Allende. Sin embargo, la concreción de un espacio y actores determinados abrió la posibilidad de construir la verdad sobre los hechos y generar un proceso de movilización social en torno a ellos una vez que cesaron. Así fue como académicos en México y en Estados Unidos,¹² organizaciones locales, como el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, e internacionales,¹³ y abogadas, como Ariana García, impulsaron demandas de justicia para sancionar a los responsables. La demanda social respecto de la búsqueda de las personas desaparecidas dejó de ser predominante en este caso en particular para ceder su lugar a la demanda de justicia.

En un contexto con múltiples demandas en torno a las desapariciones (de búsqueda, de cambio legal, de justicia, etcétera), las de justicia pueden

¹² En particular, las investigaciones de El Colegio de México, lideradas por Sergio Aguayo y Jacobo Dayán, así como las investigaciones realizadas por la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Texas, coordinadas por Ariel Dulitzky.

¹³ Entre ellas, Justice Initiative de Open Society Foundations y la Federación Internacional de Derechos Humanos.

prevalecer cuando se identifican eventos específicos que sean capaces de mostrar una parte de la dinámica del régimen de violencia prevaleciente. La justicia no llega de una sola vez para todos los casos, sino que se construye pieza por pieza, de ahí que localizarla en tiempo y espacio sea necesario.

2. *Bloqueo a los actores de veto*

En este factor es necesario distinguir dos situaciones que influyen en la persistencia de la impunidad y la falta de justicia. El primero de ellos es que un número importante de desapariciones forzadas han sido cometidas por militares, y aunque el fuero militar ha disminuido en fuerza a partir del *Caso Radilla vs. México* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la sentencia del expediente Varios 912/2010, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la intención de mantener jurisdicción sobre los casos no ha cesado, por lo que de hecho el ejército puede considerarse un actor de veto en contra de los juicios por desaparición forzada de personas. El análisis de las sentencias muestra la timidez del fuero federal en los casos de desaparición, muchos de los cuales fueron perpetrados por militares. Hoy, en México éste constituye uno de los principales obstáculos para la justicia, incluso cuando se mira en eventos específicos.

En segundo lugar, el surgimiento de otros actores potenciales de veto debe considerarse pendiente. Frente a las demandas de búsqueda de las personas desaparecidas e, incluso, ante las acciones de las comisiones nacional y locales de búsqueda creadas a partir de la Ley General, las fiscalías del país han surgido como poderosos actores de veto, como se discute en el capítulo cuarto. Hoy frenan la búsqueda al no compartir información y al no realizar por sí la búsqueda. Frente a las pocas demandas de justicia, las fiscalías tampoco han respondido con investigaciones completas y efectivas, en parte porque utilizan aproximaciones a la investigación insuficientes para los delitos complejos, pero también porque operan en instituciones guiadas por la impunidad.

En ambos casos la posibilidad de bloqueo a los actores de veto ha sido limitada. En cuanto al fuero militar, ha exigido la consecución de juicios constitucionales para enviar los casos ante autoridades judiciales ordinarias, y aun ahí la deferencia hacia la institución militar persiste, como se analiza en la siguiente sección. Por lo que hace a las fiscalías, en materia de búsqueda de personas todavía no se vislumbran estrategias efectivas para lograr su cooperación, mientras que en cuanto a la investigación de los hechos, tampoco se han identificado los incentivos que los pongan en acción. En

todo caso, frente a investigaciones realizadas por las propias familias o por las organizaciones sociales, e incluso la academia, hay mayor posibilidad de activar a las fiscalías.

En el caso de la sentencia de Piedras Negras en Coahuila, se observa un bloqueo intencional, o no, por parte de la Fiscalía, para ampliar los casos hacia los autores intelectuales y estratégicos. En parte, es posible que esos perpetradores continúen ejerciendo su influencia en las instituciones estatales, y, en ese sentido, sean capaces de detener las demandas de justicia; pero también es cierto que las propias inercias del funcionamiento de las fiscalías pueden dar lugar a esa inacción.

Este es tal vez uno de los puntos medulares para la construcción de la rendición de cuentas de los perpetradores que está aún pendiente. Frente a la inexistencia de un cambio de actores políticos en el poder que sea capaz de expulsar a los actores de veto en Coahuila, las demandas de justicia deben considerar e incorporar este factor como parte de sus estrategias.

3. *Liderazgo judicial*

Como se analizó, las autoridades judiciales deciden de manera muy heterogénea, la mayoría de conformidad con las interpretaciones formales y tradicionales del derecho, donde la complejidad del delito de desaparición forzada no se traslada a las consideraciones de los hechos ni a la argumentación del derecho. Sin embargo, también existen algunas autoridades judiciales, de manera predominante del fuero local, que están dispuestas a recuperar parámetros del derecho internacional de los derechos humanos, así como aproximaciones críticas al derecho penal. Estas autoridades judiciales han logrado desde ahora sentencias que aportan verdad y justicia.

A nivel local, sin embargo, no se trata sólo de un asunto de liderazgo judicial, sino sobre todo de liderazgo de las fiscalías. Las sentencias de Coahuila muestran, al menos, la apertura de la Fiscalía del estado para hacerse cargo de lo ocurrido en el penal de Piedras Negras. Si el caso no es presentado de una cierta manera por las fiscalías, por más que exista una intencionalidad por parte de abogadas y sociedad civil, los hechos difícilmente serán conocidos en toda su extensión por las autoridades judiciales. La sentencia analizada de Chihuahua es otro ejemplo de la importancia de las fiscalías, pues el caso se presentó como acumulado de diversas causas, con la intención de demostrar la coordinación y actuación conjunta de agentes estatales e integrantes de un grupo criminal.

Estos casos ilustran la importancia de fortalecer los procesos de investigación y de dotar a las fiscalías de herramientas técnicas para el análisis de crímenes complejos. El liderazgo de actores parte del sistema de justicia no sólo es político, sino también requiere de técnica. Las autoridades judiciales, por su parte, también deben estar dispuestas a responder a las exigencias de justicia, pero mientras no se tengan investigaciones sólidas, la responsabilidad difícilmente puede estar cargada sólo de su lado. La manera en que argumenten, enlacen los hechos y potencialicen el contenido y alcance de los derechos violados, también será indispensable para alcanzar la rendición de cuentas de los distintos perpetradores.

4. *Presión internacional*

México es uno de los países que mayor presión internacional recibe, en particular en el tema de desaparición de personas. Sin embargo, hasta el momento la mayoría de las recomendaciones internacionales, salvo las de casos individuales (la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, los hermanos Alvarado y otros cuantos), van en el sentido de fortalecer el marco institucional y legal sobre la desaparición de personas en México (Serrano y de Pina, 2020). La presión en torno a la justicia existe y se hace énfasis en la impunidad que prevale en las instituciones de justicia, pero hoy no es tampoco el centro de su atención, en mucho porque tampoco es la demanda principal de las OSC y colectivos de víctimas que acuden a los organismos internacionales.

Coahuila ha recibido una gran atención por parte de organizaciones internacionales, como Open Society Foundation y la Federación Internacional de los Derechos Humanos, lo que le ha permitido llevar una denuncia a la Corte Penal Internacional por los hechos de Piedras Negras, pero también por los distintos crímenes cometidos en el periodo de la alianza entre el grupo criminal Los Zetas y las autoridades estatales (FIDH *et al.*, 2017). Esta difusión internacional de lo sucedido en Coahuila presionó una respuesta a nivel local, al menos parcial, como la de las sentencias de Piedras Negras.

Como puede observarse, los cuatro factores no están dispuestos a nivel nacional; sin embargo, la experiencia de Coahuila muestra que es posible activarlos tratándose de eventos de desaparición específicos, donde ya se cuenta con narrativas aceptadas por una mayoría respecto de los hechos. Probablemente los aspectos de mayor preocupación sean, en primer lugar, la identificación de los actores de veto no visibles que siguen incrustados en las estruc-

turas del sistema de justicia y, en segundo lugar, la disposición de las fiscalías para generar andamiajes que permitan revelar las narrativas de verdad al tiempo de identificar a los responsables.

Al margen de ello, ante la magnitud de la crisis de desaparición de personas en México, probablemente el sistema de justicia penal sea incapaz de darle curso por las vías ordinarias. En el caso de eventos delimitados, el sistema ordinario debería ser capaz de resolverlo, pero buscarse el acceso a la justicia por las desapariciones acaecidas en México en los últimos años, es previsible que mecanismos extraordinarios de justicia penal, con el uso de criterios de selección y priorización, deban activarse.

V. BIBLIOGRAFÍA

Aguayo, S., y Dayán, J. (2018). *El yugo Zeta. Norte de Coahuila, 2010-2011*. El Colegio de México, Seminario sobre Violencia y Paz.

Clínica de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Texas. (2017). “Control... Sobre Todo el Estado de Coahuila”. *Un análisis de testimonios en juicios contra integrantes de Los Zetas en San Antonio, Austin y Del Rio, Texas*. Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Texas.

Díaz Román, M., y Baltazar Landeros, E. (2018). Cadena de impunidad: contexto y patrones de la desaparición forzada en Coahuila. En R. Zepeda Gil y S. Aguayo (Coords.), *Construir el Estado, construir la paz: Memorias de la Segunda Conferencia sobre Violencia y Paz*. México. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República-Colmex.

Federación Internacional de Derechos Humanos, Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan Larios, y Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas. (2017). *México: asesinatos, desapariciones y torturas en Coahuila de Zaragoza constituyen crímenes de lesa humanidad*. Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Comunicación a la Corte Penal Internacional núm. 695e; p. 69). Federación Internacional de Derechos Humanos.

Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México, Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi, Centro de Derechos Humanos Victoria Díez y Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. (2014). *Informe sombra para el análisis del informe del Gobierno mexicano ante el Comité contra la Desaparición Forzada*.

- Lessa, F., Olsen, T. D., Payne, L. A., Pereira, G., y Reiter, A. G. (2014). Overcoming Impunity: Pathways to Accountability in Latin America. *International Journal of Transitional Justice*, 8(1), 75-98. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijt031>
- Lynch, M., y Omori, M. (2014). Legal change and sentencing norms in the wake of Brooker: The impact of time and place on drug trafficking cases in Federal Court. *Law & Society Review*, 48(2), 411-445.
- Osorno, D.E. (2016, julio 17). A cinco años del manantial masacrado. *Archivo VICE*. https://www.vice.com/es_mx/article/qbqdpq/el-manantial-masacrado
- Proceso. (2014, abril 26). En Coahuila, la matanza de la que nadie habla. <https://www.proceso.com.mx/370699/en-coahuila-la-matanza-de-la-que-nadie-habla>
- Proceso. (2016, febrero 24). Penal de Piedras Negras usado como “campo de exterminio”; incineraron a 150 personas. <https://www.proceso.com.mx/431257/en-cereso-de-piedras-negras-asesinaron-e-incineraron-al-menos-a-150-personas>
- Risse, T., Ropp, S., & Sikkink, K. (2013). *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge University Press.
- Serrano, S. y De Pina, V. (2020). Cap. 4. Pérdidos en el proceso: la desaparición de personas en México. En S. Serrano y D. Vázquez, *Crisis de estatalidad y violaciones a derechos humanos* (pp. 113-164). Flacso-México. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1jhvn9w.7>
- Vázquez, D. (2021). *Impunidad y derechos humanos. ¿Por dónde comenzar la estrategia anti-impunidad?* UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Entrevista

- Herrera Cepeda, J. A. (2020, febrero 26). Entrevista realizada por el ODIM a José Ángel Herrera Cepeda, fiscal de Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila.

CAPÍTULO SEXTO

LAS INSTITUCIONES DE BÚSQUEDA: RESISTENCIA FRENTE A LA IMPUNIDAD

Volga de PINA RAVEST

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La institucionalización del modelo mexicano de búsqueda extrajudicial o desformalizada*. III. *La localización y restitución como fin principal y la centralidad de las víctimas*. IV. *La ampliación del universo de víctimas a localizar*. V. *A modo de conclusión: oportunidades del modelo para desobstruir la respuesta estatal*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se presenta una reflexión sobre la institucionalización del modelo de búsqueda *desformalizada* o *extrajudicial* de personas desaparecidas que se ha adoptado en México a partir de la entrada en vigor de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas¹ (Ley General o LGD), aprobada en 2017.

Esta reflexión parte de la experiencia adquirida por la autora durante el proceso de discusión de esa ley, en el que tuve la oportunidad de colaborar como integrante del equipo de personas asesoras técnicas del Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, uno de los principales grupos de familiares de personas desaparecidas que la impulsó. Asimismo, se nutre del seguimiento que el Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México (ODIM) ha efectuado del proceso de implementación de esta ley.

La Ley General prevé, entre muchas otras cuestiones, la creación de un nuevo grupo de instancias denominadas “comisiones de búsqueda” —encargadas de la búsqueda *desformalizada*—, que son independientes de las

¹ Véase la LGD en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmddf.htm> (consultada el 13 de diciembre de 2022).

fiscalías especializadas que investigan las desapariciones en su dimensión de delito o crimen, y que tienen a su cargo la búsqueda que denominamos *formalizada o judicial*, por estar sujeta a las reglas y formalidades de la investigación y del proceso penal, y por tener como fin la eventual judicialización de los casos.

Con la creación de esta vía alterna de búsqueda se espera garantizar la plena participación de las víctimas en los procesos de búsqueda y el empleo de enfoques metodológicos tendentes a mejorar en cantidad y calidad la información que se tiene sobre las desapariciones y, en especial, sobre el paradero de las personas desaparecidas, al margen de la infructuosa tarea de buscar a los culpables y de las deficiencias que han caracterizado la actuación de las fiscalías en la búsqueda de las personas desaparecidas. Sin embargo, existen algunas resistencias respecto a este modelo.

En otros países, donde también se cuenta con un número alto de desapariciones, se han puesto en marcha mecanismos similares, como en Colombia o Perú. Resultan interesantes las razones y demandas que condujeron a su puesta en marcha. A pesar de las enormes diferencias existentes entre los regímenes de violencia y contextos en que las desapariciones suceden, así como de cada proceso de demanda e institucionalización de estas instancias de búsqueda, las razones de este cambio son similares. Nos hablan de un fracaso del sistema de justicia penal —en abstracto— para localizar a las personas desaparecidas y de una tendencia a su abandono, al menos parcial, para tal fin.

El momento en que se encuentra la implementación de este modelo y la información disponible impiden evaluar sus resultados, pero es oportuno para reflexionar sobre las razones por las que se impulsó y las oportunidades que brinda para rearticular la respuesta estatal y desobstruir ciertas vías de atención a las desapariciones. En este ensayo se concluye que esta reforma puede concebirse como un *bypass institucional* (Prado, 2017), es decir, una vía para dar respuesta a las desapariciones, alterna a las fiscalías, que puede generar una mejora en las acciones de búsqueda y sus resultados.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: en la primera parte se analizan las reflexiones que condujeron a la adopción de este modelo de búsqueda en México; más adelante, dos aspectos fundamentales que lo caracterizan, que son “la localización y restitución como fin principal y la centralidad de las víctimas” y “la ampliación del universo de víctimas a localizar”. Finalmente, y a modo de conclusión, se reflexiona sobre las oportunidades que tiene este modelo para mejorar, en general, la respuesta estatal frente a las desapariciones.

II. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MODELO MEXICANO DE BÚSQUEDA EXTRAJUDICIAL O DESFORMALIZADA

La Ley General fue resultado de un largo proceso de movilización y discusión impulsado por familiares de personas desaparecidas de distintas entidades del país que unieron esfuerzos y fue acompañado tanto por organizaciones de la sociedad civil como por personas expertas y organismos internacionales.

El eje principal de esta reforma es la búsqueda de las personas desaparecidas. Hasta antes de la LGD esta tarea se llevaba a cabo, desde la esfera institucional, en algunas entidades, por las fiscalías especializadas e instancias auxiliares (como servicios periciales y policías), con bastantes deficiencias. A nivel extrainstitucional, por grupos de familiares que efectúan, desde hace bastante tiempo, acciones de búsqueda “directa”, tanto en vida como bajo hipótesis de muerte, con acompañamiento de instancias estatales, en algunos casos.

La necesidad de generar una vía alterna a las fiscalías para atender las demandas de búsqueda de las familias y que permitiera rearticularla desde espacios institucionales menos adversos para las víctimas se planteó con un importante nivel de consenso al interior de uno de los principales grupos que impulsaron la LGD: el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México² (Centro de Colaboración Cívica [CCC], 2018, p. 27).

La recepción de esta demanda dio lugar a este modelo de búsqueda *extrajudicial* o *desformalizada*, esto es, ajeno a la investigación y al proceso penal, que, como ya se señaló al inicio, está a cargo de las comisiones de búsqueda. Funciona de manera paralela a la búsqueda *judicial* o *formalizada* que llevan a cabo las fiscalías como parte de la investigación penal de las desapariciones, aunque como estas últimas mantienen obligaciones de impulso a la búsqueda (Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas [LGD], 2022, artículo 68), tanto independientes como coordinadas, por lo que son complementarios y deben actuar de manera articulada.

En el marco de esta reforma se definió que las comisiones estuvieran dentro del Poder Ejecutivo. La LGD (2022, artículo 50) indica que la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, instancia relevante dentro del gabinete, y que ejerce, en la práctica, funciones de coordinación en muchos temas, al menos formalmente. Del mismo modo, dispone que cada entidad

² Agrupaba en ese momento a cerca de cincuenta colectivos de familiares (CCC, 2018, p. 13).

debe contar con una comisión local de búsqueda (CLB), que desarrollará funciones análogas a las de la CNB, y aunque la ley no indica explícitamente que deban tener un diseño idéntico, la mayoría se encuentran adscritas al Poder Ejecutivo de cada estado.

Con esto se busca que la autoridad política asumiera formalmente obligaciones amplias y de coordinación respecto de la búsqueda de personas desaparecidas y la ampliación de los espacios de interlocución de las víctimas con instancias estatales, que en muchos estados se concentraban anteriormente en las fiscalías.

Actualmente ya operan en el país la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), y han sido creadas las comisiones locales de búsqueda (CLB) de las 32 entidades federativas, aunque no todas operan con capacidades adecuadas. Sólo una entidad del país (Chihuahua) optó por mantener el modelo anterior y creó su comisión de búsqueda como parte de la fiscalía,³ aunque otorgándole las atribuciones que prevé la LGD para las nuevas instancias de búsqueda (Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México [ODIM], 2020, pp. 8 y 9).

Las comisiones no son un ente auxiliar de las fiscalías ni actúan bajo su mando y conducción, salvo en el caso indicado, que es *suigeneris*. Su función no es producir información para las investigaciones penales sobre desapariciones. Este modelo no ha sido comprendido adecuadamente por todos los actores institucionales involucrados en las tareas de búsqueda, lo que en parte obstaculiza su ejecución y el logro de otros fines de la Ley General.

La búsqueda y localización de las personas desaparecidas figura como una de las principales exigencias de sus familias prácticamente desde que inició la crisis de desapariciones asociadas a “la guerra contra el crimen organizado” en México hace casi una década y media. También ha sido parte de las demandas de distintos grupos de familias de personas desaparecidas durante la “Guerra Sucia”, aunque desde claves narrativas distintas.

Dado que las condiciones en las que ocurren las desapariciones varían espacial y temporalmente por elementos de contexto y los que caracterizan el régimen de violencia en que se presentan, las demandas sobre búsqueda también han adoptado formas distintas. Algunas se entrelazan con demandas amplias de verdad, justicia y reparación, pero otras implican cuestiones más concretas, como el ingreso a cuarteles o centros de privación de la libertad, el despliegue de cierto tipo de operativos, el uso de ciertas tecnologías

³ En Tamaulipas, la comisión de búsqueda originalmente fue creada también dentro de la fiscalía (como órgano desconcentrado); sin embargo, en 2021 se transfirió al Poder Ejecutivo de la entidad, en una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas (Congreso del Estado de Tamaulipas, 2021, Decreto LXIV-796).

de la información o la integración y cotejo de registros a gran escala. Todo esto para determinar la suerte, el paradero o el destino de una persona desaparecida, con independencia de si resultan útiles para otros fines.

Desde que surgieron los primeros grupos de familiares de personas desaparecidas en el norte del país en 2009, y este problema se conoció públicamente, las desapariciones han aumentado, y se han expandido territorialmente. Actualmente hay registro de la existencia de personas desaparecidas en prácticamente todas las entidades del país, y la cifra oficial ya superó las 100,000 víctimas. Hasta el momento los mecanismos adoptados para dar respuesta a las demandas de las familias han sido ineficaces para encontrar a sus seres queridos.

Como se analiza en distintos capítulos, el Estado ha buscado responder a las demandas de las familias de personas desaparecidas y de sus coaliciones de distintas formas. Éstas incluyen la adopción de un marco legal y reformas institucionales, políticas de atención a víctimas y respuestas simbólicas, que han sido variables en el tiempo y en el espacio. Hay entidades donde el impulso de estos grupos ha sido más fuerte y, por tanto, se han logrado respuestas más sofisticadas a nivel macro y meso, como se analiza en el capítulo cuarto, pero esto no se traduce en las respuestas a nivel individual (micro), y que es la que las víctimas esperan obtener en concreto para su caso.

Gran parte de los esfuerzos se encaminaron por muchos años a mejorar la forma en que las desapariciones son investigadas dentro del sistema de justicia penal. Esto puso el foco en las fiscalías (antes llamadas procuradurías) y su aproximación a las desapariciones exclusivamente como un delito. Específicamente, se impulsaba que estas instancias adaptaran su diseño y metodologías de trabajo para efectuar acciones de búsqueda encaminadas a localizar a las víctimas, porque técnicamente la investigación se dirige al esclarecimiento de los hechos para eventualmente lograr la sanción de las personas responsables o perpetradoras del crimen y la reparación del daño, antes que la localización de la víctima como tal.

Lo anterior dio pie a un proceso de institucionalización tendente a mejorar las acciones de búsqueda, ligada a la investigación. Éste incluyó, entre otras cuestiones, el establecimiento de fiscalías especializadas en desapariciones y/o de unidades de búsqueda dentro de éstas; la creación de protocolos de búsqueda y mecanismos de alerta y coordinación de distintos tipos, e incluso mejoras en el ámbito forense. Esto generó en los hechos una separación metodológica entre búsqueda e investigación en el quehacer cotidiano tanto de instituciones como de familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales involucra-

dos en el tema. Por ejemplo, el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada (Procuraduría General de la República [PGR], 2015) ya hacía una distinción entre procesos de búsqueda e investigación.⁴

A pesar de estos cambios, aun en las entidades donde previamente se lograron mecanismos más robustos de búsqueda ligados a las fiscalías, como el Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata (GEBI) de la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León (hoy fiscalía general), la Unidad Especializada de Búsqueda Inmediata de la Fiscalía General de Justicia de Coahuila o la Unidad Especial de Búsqueda de Personas de la Procuraduría General de la República (hoy fiscalía general), la mayoría de los casos de desaparición se encuentran prácticamente paralizados, y las fiscalías no han reportado resultados notables ni en términos de sanción de perpetradores ni tampoco de localización.

Las familias, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales que trabajan el tema han documentado ampliamente las deficiencias del sistema de justicia penal para hacer frente a este problema. Por su parte, el trabajo realizado por el ODIM en distintas entidades del país ha permitido constatar que la respuesta ha sido deficiente tanto a nivel búsqueda como de investigación (ODIM, 2019a, p. 56, y 2019b, pp. 50-55).

Durante el proceso de consulta de la LGD, representantes de colectivos de familiares de varios estados del país presentaron una serie de razones que dieron pie a la propuesta de crear una vía alternativa de búsqueda. Fue frecuente escuchar frases como “investigan a las víctimas y no a los perpetradores”, “nadie les busca más que nosotros mismos”, “la justicia se las dejamos a ustedes (a las fiscalías) pero alguien debe buscarles”, “si les buscan en sus escritorios u oficios no les van a localizar”, “el estado nos tiene que acompañar en la búsqueda”.

De este modo, las principales características o componentes del modelo de búsqueda actual se enmarcan en la exigencia de una respuesta inmediata a las demandas de las familias en materia de búsqueda y localización de personas desaparecidas, así como las relacionadas con la identificación de personas localizadas sin vida, que no han logrado dar resultados en el seno de las fiscalías.

⁴ Éste ya no se encuentra vigente, ya que fue sustituido por el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares (Conferencia Nacional de Procuración de Justicia [CNPJ], 2018), creado por mandato de la LGD, y que también incorpora disposiciones relacionadas con la búsqueda.

En el proceso de discusión también se analizaron las experiencias de otros países en los que se han creado instancias específicas para la búsqueda de personas desaparecidas, en especial la de los que crearon mecanismos extrajudiciales o *desformalizados* después de intentar movilizar sin éxito al sistema de justicia.

Las instancias encargadas de la investigación y persecución penal no suelen estar dispuestas a asumir la investigación y la búsqueda, lo cual no sólo sucede en México. Se trata de instituciones “con culturas institucionales tradicionales”, herméticas, que no consideran apropiadamente las voces de los familiares, ni les mantienen informados, y cuyos fines no siempre están alineados con los de las víctimas (Hinestroza *et al.*, 2021, p. 8).

El carácter *desformalizado* de la búsqueda se planteó precisamente como un modo de hacer frente a los distintos problemas que arrojan los métodos y prácticas que rodean la investigación criminal, que suele estar encaminada a generar “prueba” de cargo contra los responsables, y no siempre son idóneos para la búsqueda, en tanto deben ceñirse a formalidades y requisitos que pocas veces se cumplen, pues, por ejemplo, mucha de la información que se recibe principalmente por las familias es anónima o de fuente inidentificable, lo que dificulta su incorporación a los expedientes.

Las fiscalías suelen priorizar la ejecución de acciones que son útiles en la persecución de los perpetradores y desestimar aquellas centradas únicamente a determinar el paradero de una víctima como búsquedas *in situ* en determinados lugares (hospitales, morgues, terminales de autobuses, vías públicas, etcétera), que son fundamentales para descartar hipótesis y mejorar las estrategias. Además, tienden a efectuar todas las diligencias de manera burocrática y mediante oficio, porque existen pocos recursos para ejecutar acciones de campo.

Por tanto, se planteó la necesidad de abandonar modelos burocráticos de búsqueda e investigación, centrados en la integración de expedientes (Vargas, 2022) y bajo una lógica de caso aislado, que no arrojaban ningún resultado. La integración de amplios expedientes escritos suele usarse indebidamente para justificar que se hizo trabajo investigativo y que se cumplieron protocolos, y no para lograr avances reales.

Por tanto, el *desformalizar* la búsqueda tiene que ver, por un lado, con las formas de recibir y transmitir información, que deben efectuarse, deseablemente, sin cumplir formalidades excesivas, pero además con elementos de diseño, herramientas y metodologías que permitan superar distintos obstáculos que se presentan en la búsqueda judicial.

Las deficiencias metodológicas y prácticas del sistema de investigación criminal mexicano son profundas y han sido documentadas por distintas organizaciones (véase, por ejemplo, Fiscalía que Sirva, s.f.). Van desde un sistema competencial inoperante frente a la realidad actual, la saturación generada por una incidencia delictiva exorbitante, una permanente falta de recursos y capacidades, corrupción y falta de autonomía, aunque ésta exista formalmente. En este contexto, la impunidad en casos de desaparición es prácticamente absoluta (Comité de las Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas [CED], 2022, par. 24) y las pocas sentencias existentes logradas no se acercan a una mínima comprensión de este fenómeno, ya que consideran a las desapariciones, respuestas aisladas, como analiza Serrano en el capítulo sexto. A esto se suma que tampoco se logra localizar a las personas desaparecidas.

Las investigaciones tienen baja calidad, incluso en las fiscalías especializadas en investigación de las desapariciones propiamente dichas. No sólo no hay recursos, sino que continúan usándose métodos de investigación que no son útiles en delitos complejos, como son las desapariciones.

Las deficiencias de la búsqueda judicial no sólo se deben a aspectos relacionados con estos problemas de recursos o de métodos. La incapacidad de las fiscalías para dar resultados se enmarca de manera más amplia en el papel que éstas han jugado en la configuración de los regímenes de violencia en que se inscriben las desapariciones en el país. En un escenario ideal, las fiscalías, al investigar todo acto contrario a la ley y lograr un castigo, generarían elementos que tendrían el potencial de desincentivar la práctica de las desapariciones y, por tanto, de configurar de manera distinta las reglas de *acceso, uso y circulación de la violencia*, como describe Ansolabehere en el capítulo primero.

Sin embargo, las fiscalías han actuado de otra forma en muchas entidades del país. Han tenido intereses distintos en la configuración de la violencia. Han participado directamente como perpetradoras en desapariciones, a través de sus agentes y, además, en otros tantos casos, han encubierto desapariciones y cometido distintas omisiones. Dirigen las investigaciones hacia hipótesis insostenibles. Persiguen selectivamente algunos casos, protegiendo a determinados grupos de actores estatales y no estatales, e incluso facilitaron su actuación, al garantizarles impunidad, y también generaron verdades a modo sobre las desapariciones. Con esto se convirtieron en un actor poco confiable para las víctimas. Esto motivó el buscar soluciones al margen de las fiscalías y cuestionar y evaluar la creación de un mecanismo paralelo a éstas.

III. LA LOCALIZACIÓN Y RESTITUCIÓN COMO FIN PRINCIPAL Y LA CENTRALIDAD DE LAS VÍCTIMAS

La búsqueda implica otra manera de pensar cualquier mecanismo institucional con que se pretenda dar respuesta a las desapariciones, sin importar cuál sea su naturaleza. Supone que el centro de su actuar es localizar a las personas desaparecidas y restituirles a su núcleo familiar con o sin vida. Ésta es la única condición que realmente revierte la calidad de persona desaparecida y con la que la búsqueda efectivamente termina. Se debe buscar para encontrarles.

Si bien no hay un consenso absoluto sobre las fronteras entre búsqueda e investigación,⁵ al menos a nivel de conceptos jurídicos, la distinción central radica en sus fines, y, por tanto, en sus indicadores de éxito. Mientras que la búsqueda tiene como fin la localización de las personas desaparecidas y culmina sólo si ésta se logra, la investigación busca principalmente la determinación de la responsabilidad y la sanción de las personas perpetradoras, así como la eventual reparación del daño a las víctimas.

En teoría, una buena investigación podría conducir a la localización de una persona desaparecida, pero esto no sucede en prácticamente ningún caso. En principio, porque la mayoría de las investigaciones sobre desapariciones no muestran avances ni han logrado ser judicializadas, pero además porque aunque lo fueran podrían considerarse exitosas y darse por terminadas si se logra acreditar la responsabilidad penal de los perpetradores, aunque la víctima no sea localizada o no se conozca su suerte, su paradero o su destino.

La principal exigencia que muchos grupos de familias colocaron como prioridad durante el proceso de consulta y discusión de la LGD, e incluso desde años antes, fue el establecimiento de un mecanismo que tuviera como mandato legal explícito el localizar a las personas desaparecidas (“que sí buscara”) y cuyos resultados pudieran ser evaluados efectivamente por el índice de localización de personas y no por otras acciones. De ahí que la LGD disponga que los mecanismos de búsqueda deben agotarse totalmente hasta que se determine la suerte o paradero de la persona (LGD, 2022, artículo 79).

En el marco de la discusión sobre el nuevo mecanismo se sumaron distintas reflexiones, que añadieron elementos de juicio sobre las dificultades

⁵ En parte por las dificultades que representa que la localización de las personas desaparecidas se ubique simultáneamente dentro de estándares de distintos derechos humanos, como el derecho a la verdad, el acceso a la justicia, la investigación y sanción o la reparación.

que presenta el uso del sistema de justicia penal para buscar personas desaparecidas, además de los señalados anteriormente. Entre otras cosas porque cuando la búsqueda se efectúa con fines de persecución penal desalienta la colaboración de posibles perpetradores, testigos y otras personas que poseen información sobre la suerte, paradero o destino de las víctimas. Incluso, muchas veces, ésta se dirige a investigar antecedentes de las víctimas, y no de los perpetradores (ODIM, 2019a, p. 51), lo que también desincentiva la denuncia.

En este punto fue fundamental escuchar la experiencia de los grupos de familiares que hace mucho tiempo habían iniciado experiencias de búsqueda extrainstitucional, esto es, de forma autónoma, y que desarrollan cotidianamente tareas de recopilación de información e inspección de lugares sin acompañamiento estatal o con un acompañamiento mínimo.

Sus testimonios dan cuenta de la disposición a colaborar de muchas personas que tienen información sobre posibles paraderos de personas desaparecidas, y sobre todo de la voluntad que tienen para acercarla a las familias y otros actores, como la Iglesia o las comisiones de derechos humanos, pero no que están dispuestas a hacer lo mismo con la fiscalía o la policía, por temor a represalias por parte de los perpetradores, o de enfrentar consecuencias legales. Muchas personas que por distintos motivos tienen información sobre el paradero de víctimas se han negado a acudir a las fiscalías a aportar información. Cuando las fiscalías les envían citatorios o las visitan, se sienten intimidadas y se niegan a aportar información, e incluso mienten, y esto genera que se sigan hipótesis falsas.

El que el nuevo mecanismo sea capaz de disipar estos temores es fundamental para el acceso a este tipo de información, que es muy necesaria. Para ello es importante que se difunda ampliamente que se busca para localizar y no para determinar sanciones, y que se establezcan procesos adecuados para que esa información pueda hacerse llegar a las comisiones de búsqueda directamente, de tal manera que no genere riesgos para las personas informantes, que muchas veces conviven a nivel territorial con los perpetradores, e incluso forman parte de grupos de éstos.

La LGD dispone en distintos artículos que las comisiones de búsqueda puedan recibir información de manera anónima o informal. Por ejemplo, señala que las comisiones deben disponer de un número telefónico, así como de cualquier otro medio de comunicación de acceso gratuito para proporcionar información, sin necesidad de cumplir con formalidad alguna, para contribuir en la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas (LGD, 2022, artículo 53).

Asimismo, que los reportes o noticias sobre una desaparición puedan hacerse de esta forma por cualquier persona (LGD, 2022, artículo 80), sea familiar o no, con lo que pueden detonarse acciones de búsqueda, sin importar el tiempo que haya transcurrido desde la desaparición. Estas condiciones representan una oportunidad importante de acceder a información para generar estrategias de búsqueda que las fiscalías no podrían recopilar.

En este punto existe un reto: se obliga a las comisiones de búsqueda a informar a las fiscalías cuando del propio reporte o las acciones realizadas supongan que se está en presencia de un delito (LGD, 2022, artículo 89), ya que la ley contiene obligaciones robustas respecto al inicio de investigaciones. No obstante, aunque esto implica que la información será transmitida a las fiscalías, no necesariamente obliga a dar a conocer la fuente de la información. Y esto también da espacio a que las familias decidan si darán seguimiento directo y colaborarán con la investigación o no.

Finalmente, una vez que se definió que se requerían procesos de búsqueda independientes de los fines de persecución penal, se abrió otro gran debate sobre las relaciones de la búsqueda con la justicia. En muchos otros países donde se crearon mecanismos extrajudiciales de búsqueda se han tenido discusiones similares sobre la naturaleza diferenciada de ésta, aunque evidentemente las características de cada mecanismo están dadas por las particularidades de cada conflicto y los regímenes de violencia y contextos que han dado lugar a las desapariciones en cada caso, y también, con la forma en que cada Estado ha respondido frente a éstos.

En Colombia, por ejemplo, en el marco de la creación de la “Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado” (UBPD), que es un órgano autónomo e independiente dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, se dio mucho énfasis al carácter extrajudicial y “humanitario” de la búsqueda.

Al igual que aquí, se consideró que la búsqueda judicial en contextos donde existen conflictos activos genera una falta de voluntad para cooperar, pues el riesgo a enfrentar consecuencias penales o a represalias inhibe a perpetradores o testigos de aportar información (Comisión Colombiana de Juristas [Coljuristas], 2018, pp. 8 y 13). Además que, dentro de los mecanismos judiciales, los procedimientos de recopilación de evidencia y sus reglas son muchas veces obstáculos para la búsqueda y localización, que se convierte en “rehén del proceso legal” (Coljuristas, 2018, pp. 8 y 13).

El mandato de esta instancia es coordinar y contribuir a la implementación de acciones “humanitarias” de búsqueda y localización de personas

desaparecidas en un periodo determinado.⁶ Con este adjetivo se distingue de la investigación y sanción a los perpetradores y se alude a otro componente muy relevante en este tipo de mecanismos: evitar que se postergue la búsqueda y priorizar, por sobre otros fines, las necesidades psicosociales y de participación de los familiares, pues en la búsqueda judicial “existe una disyunción entre los objetivos y metodologías de los sistemas de justicia penal y las prioridades de las familias de las personas desaparecidas” (Coljuristas, 2018, p. 13).

Estas discusiones también estuvieron presentes en el proceso de aprobación de la LGD, donde hubo grupos que aludieron al carácter humanitario de ésta. Por ello, dentro de los principios que rigen las acciones, medidas y procedimientos previstos para la búsqueda se incorporó el de enfoque humanitario, que implica que la atención debe estar centrada en el alivio del sufrimiento, de la incertidumbre, y basada en la necesidad de dar respuestas a los familiares (LGD, 2022, artículo 5, fracción IV).

Ahora bien, una pregunta que es frecuente escuchar en torno a este enfoque sobre la búsqueda es si implica un sacrificio de las demandas de justicia. La respuesta es negativa. La creación de un mecanismo extrajudicial o *desformalizado* simplemente busca desplegar un bloque de capacidades estatales especializadas para dar respuesta a las demandas de los familiares con mayor eficacia y lejos de los obstáculos señalados, con presupuestos, recursos y metodologías propios. Además, aumentar el cúmulo de instancias obligadas a efectuar tareas de búsqueda. Las obligaciones y deberes de las fiscalías en materia de investigación y sanción subsisten, e incluso se ven reforzadas con la LGD.

Las experiencias comparadas también dan cuenta de este debate. En el proceso colombiano al que se hizo referencia, se consideró que la búsqueda de las personas desaparecidas es una labor que “trasciende la discusión binaria entre justicia y verdad” (Coljuristas, 2018, p. 6). Con la unidad creada en ese país se busca garantizar en la mayor medida posible los derechos a la verdad y a la reparación de los familiares de las víctimas (Coljuristas, 2018, p. 8).

Sin duda, hay tensiones con las obligaciones relativas a la sanción. Por ejemplo, se prevé que el trabajo del mecanismo extrajudicial y la información que reciba o produzca no podrá ser utilizada para atribuir responsabilidades, y no tendrá valor probatorio, y que las declaraciones que reciba son

⁶ Fue creada en 2016 como parte del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de la paz estable y duradera, firmado por el estado colombiano y las FARC-EP, 16 años después de la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda, que forma parte de la fiscalía de ese país (Coljuristas, 2018, p. 7).

confidenciales. Las únicas excepciones son los informes técnicos forenses y los elementos materiales asociados a cadáveres, que sí podrán ser requeridos por autoridades judiciales y tendrán valor probatorio. Esto evidentemente generó discusiones, que se salvaron de manera muy sencilla: la labor de esta unidad no impide la realización de investigaciones judiciales (Coljuristas, 2018, p. 16). El Estado no sólo está obligado a garantizar el derecho a la verdad, sino también la investigación y sanción de las personas responsables, el acceso a la justicia de los familiares, el derecho a la reparación y a la verdad.

En el caso de Perú, donde se aprobó una Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas en 2016, con enfoque extrajudicial o desformalizado, también se puso énfasis en el carácter humanitario de la búsqueda. Se consideró que el sistema judicial había fallado por su énfasis en “buscar pruebas, no respuestas; y las pruebas no necesariamente eran las respuestas para las familias” (Jave, 2018, p. 60). Las demandas de las familias y organizaciones mostraban que se priorizaba la “búsqueda del culpable por sobre la de la víctima” (Jave, 2018, p. 75), y en este caso se comenzó a colocar un cambio de visión sobre la búsqueda como una forma de reparación simbólica, con enfoque humanitario, pero que “transmitía un sentido de justicia” (Jave, 2018, p. 73).

La tendencia a considerar deberes específicos respecto a la búsqueda de personas desaparecidas ha cobrado fuerza a nivel global. Incluso, el Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas (CED) dio a conocer los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas (2019). En ellos se desarrollan deberes concretos que resaltan las particularidades metodológicas de la búsqueda y dan cuenta de la insuficiencia de los conceptos, el *corpus juris* y las obligaciones que hasta ahora conocemos para lograr dar respuesta a las demandas de localización de las personas desaparecidas, en los mecanismos que tradicionalmente se han encargado de estas tareas.

Cabe reiterar que la existencia de un mecanismo de búsqueda desformalizado no implica la disminución de las exigencias y de obligaciones respecto a la investigación o sanción de perpetradores. Éstas subsisten, e incluso se refuerzan con la LGD, como ya se ha señalado.

Además, debe considerarse que la investigación y búsqueda judicial y extrajudicial son complementarias, por diversos motivos. En especial, porque aunque se hayan creado nuevas instancias se requiere de la intervención del Ministerio Público (fiscalías) en acciones de búsqueda. Los cateos, la geolocalización de dispositivos electrónicos, la intervención de comunicaciones y las exhumaciones tienen calidad formal de actos de investigación y sólo pueden ser llevados a cabo por las fiscalías, e incluso requieren control

judicial, conforme a la normatividad procesal penal (Código Nacional de Procedimientos Penales [CNPP], 2021, artículos 251 y 252). Para fortalecer esa complementariedad, la LGD contempla que las comisiones puedan solicitar a las fiscalías que se ordenen los actos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales y que se recabe autorización judicial para efectuar aquellos que la requieran, y que estas solicitudes se resuelvan oportunamente cuando sean urgentes (LGD, 2022, artículo 95).

Ahora bien, la identificación forense de cuerpos y restos de víctimas sin identificar es otra demanda central de las familias de personas desaparecidas mexicanas. Actualmente se reconoce que existen al menos 52,000 personas fallecidas sin identificar en el país (Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México [MNDM], 2021, p. 7), por lo que se habla ahora de una “crisis forense”. Esta es actualmente una de las áreas donde se requiere mayor elaboración normativa e institucional⁷ y construcción de consensos. Las tareas de exhumación y procesamiento forense de restos corresponden legalmente a las fiscalías y requieren de la intervención de los servicios periciales o forenses, que en la mayoría de las entidades del país y a nivel federal dependen de éstas, lo que genera que las acciones de recuperación e identificación de restos humanos o cuerpos inhumados no puedan llevarse a cabo exclusivamente por las comisiones de búsqueda.

Respecto a este tema, como señala Robledo (2019), hace tiempo también hay serios debates, similares a los descritos antes, sobre dos visiones que no necesariamente son excluyentes, pero que sí pueden encontrarse en tensión. La de quienes insisten en recuperar “la verdad completa” de los hechos relacionados con una inhumación ilegal o irregular en un marco de judicialización (con fin de sanción) y quienes defienden la búsqueda “como proceso humanitario y terapéutico que atiende a las necesidades individuales y familiares de recuperar la dignidad existencial interrumpida por la desaparición” (Robledo, 2019, p. 25). Esto ha dado lugar a demandas sobre la creación de mecanismos específicos para la identificación forense, y también sobre la autonomía de los servicios periciales o forenses, en el entendido de que permitiría que otros actores institucionales accedan a estos procesos con fines distintos a la judicialización de casos.

A la fecha, ya se cuenta con dos mecanismos enfocados en temas forenses a nivel nacional. El primero es el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF), que se definió como “un mecanismo de carácter extraordinario, multidisciplinario, con autonomía técnico-científica,

⁷ Desde 2008 está pendiente la reforma a los servicios periciales del país y el debate sobre su autonomía.

que practicará los peritajes pertinentes sobre los cuerpos o restos óseos que no han sido identificados” (Secretaría de Gobernación, 2020, artículo 1o.). Éste tiene autonomía respecto al gobierno federal, ya que no se encuentra dentro de su estructura administrativa, y se compone de expertos forenses nacionales e internacionales. Colaborará con las fiscalías en estas tareas, aunque hasta el momento se han logrado concretar pocas líneas de trabajo.

El segundo se creó mediante una reforma a la propia LGD, efectuada en mayo de 2022. Se trata del Centro Nacional de Identificación Humana (CNIH), que sí forma parte de la estructura del gobierno federal, en particular de la Comisión Nacional de Búsqueda (LGD, 2022, artículo 2o., fracción V bis; artículo 4o., fracción I bis; artículo 48, fracción VI bis; artículo 50), y que tiene a su cargo el impulso de un nuevo modelo de identificación de personas, con enfoque masivo (LGD, 2022, artículo 4o., fracción VII quáter). Ambos tienen el reto de lograr obtener información que se encuentra en poder de las fiscalías y encontrar mecanismos legales apropiados para que los procesos de identificación correspondientes puedan ser incorporados a las investigaciones criminales, en su momento.

La coordinación entre comisiones y fiscalías y entre éstas y otras instancias que por distintos motivos intervienen en la búsqueda, como las antes descritas, es uno de los mayores retos del modelo nacional. Aunque la LGD contiene disposiciones tendentes a fortalecer las obligaciones en materia de coordinación y complementariedad entre búsqueda e investigación (véase el artículo 70, fracciones II y f IV) existen distintos conflictos y resistencias, derivados de interpretaciones restrictivas sobre los alcances de la ley y sobre las obligaciones de cada instancia involucrada. Además, claro, de aquellos derivados de la existencia de cada vez más instituciones que deben colaborar en estas tareas.

IV. LA AMPLIACIÓN DEL UNIVERSO DE VÍCTIMAS A LOCALIZAR

A diferencia de otros países que han creado mecanismos extrajudiciales de búsqueda que cuentan con un número determinado o al menos determinable de víctimas a localizar, en tanto se enfocan en desapariciones comprendidas dentro de un conflicto determinado en el tiempo y/o espacio (como la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas de Colombia o el mecanismo de búsqueda creado en Perú analizados en el apartado anterior), el caso mexicano es más complejo (Hinestroza *et al.* 2021, p. 17).

Nuestro modelo de búsqueda desformalizada tiene un universo indeterminable de víctimas, e incluso prácticamente infinito si la respuesta en

materia de prevención no mejora; es decir, si no se logran cesar las desapariciones de personas.

La creación de comisiones de búsqueda al margen de las fiscalías tiene como otro de sus objetivos aumentar el universo de casos sujetos a búsqueda o de personas a localizar. Las fiscalías especializadas formalmente investigan exclusivamente los casos que corresponden con los delitos de desaparición forzada y cometida por particulares, previstos por la propia LGD, pero no otros que dan lugar a víctimas con calidad de desaparecidas. En cambio, las comisiones deben atender todo tipo de casos en que se reporte una posible desaparición.

El que la búsqueda —formalizada— dependa de una definición legal determinada ocasiona que otro número importante de casos tenga una atención tardía y que se pierdan horas fundamentales para la búsqueda, ya que, al no encontrarse elementos que permitieran saber si una persona ha sido víctima de un delito,⁸ indebidamente se pedía a las familias esperar a que transcurrieran días (72 horas en la práctica) o a que existiera una llamada de rescate u otro indicio que justificara la intervención, y con esto se perdían horas fundamentales para la búsqueda.

Una de las principales demandas de las familias durante su discusión fue que se buscara a todas las personas cuyo paradero es desconocido sin importar la clasificación legal que se dé a su caso o a la existencia de pruebas fuertes sobre la existencia de un delito. Por este motivo, la LGD define, en la fracción XV del artículo 4o. (LGD, 2022), como persona desaparecida a aquella cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito. Ésta es una definición amplia, que no alude a un delito específico, sino que establece que es suficiente con que exista una presunción sobre la existencia de alguno.

Esto permite a las comisiones, desplegar acciones de búsqueda en muchos casos que no hubieran accedido las fiscalías, y, al menos en teoría, tomar conocimiento de otros casos a los que las fiscalías especializadas no tienen acceso. El reto mayúsculo es acceder a esta información.

Las fiscalías no se han mostrado del todo abiertas al intercambio y la colaboración, y no todas las familias de personas desaparecidas se encuentran organizadas ni informadas sobre este proceso de cambio institucional. Además, muchos casos iniciados antes de la aprobación de la LGD se investigan en otro tipo de fiscalías, que no suelen tener interlocución alguna con

⁸ En la medida en que los únicos datos que se tenían eran que una persona no había llegado a su destino.

las instancias derivadas de la misma. Sin embargo, la información de las fiscalías no es la única disponible. Por ejemplo, un trabajo de documentación con las familias, u otras personas con información, es una vía alternativa.

Con esta definición también se esperaría lograr la aplicación de ciertos estándares mínimos de investigación comunes a todos los delitos, que materialmente implican que una persona esté desaparecida, aunque esto es parte de las serias resistencias que existen en el seno del sistema de investigación criminal, pues el sistema competencial *hiperespecializado* difícilmente va a adaptarse a esta ley general cuando otras fiscalías de distinta especialización (secuestro o trata, por ejemplo) son reguladas por una ley distinta y cuentan con sus propios protocolos.

Para activar la búsqueda ante las comisiones basta con el reporte o noticia de la desaparición, por lo que el estándar para su activación se coloca en la práctica en la preocupación de quien conoce las rutinas de sus familiares y percibe algo que le alarma, en tanto todas las personas estamos sujetas a un potencial riesgo de ser víctimas de algún delito, dadas las condiciones de violencia del país. En muchos casos, las personas finalmente establecen contacto con su familia, pero en otros, no se vuelve a saber de ellas. Las familias enfatizaron que era necesario dar atención oportuna frente a estos supuestos, pues así iniciaron muchos de sus casos.

Este modelo tiene una complejidad respecto a su dimensión temporal. La CNB y las comisiones locales de cada entidad tendrán que hacerse cargo, por igual, de acuerdo con su incidencia, de la búsqueda de las víctimas del periodo de la “Guerra Sucia” que permanecen desaparecidas y de todas las víctimas de desaparición existentes desde entonces y hasta ahora, pues las desapariciones continúan sucediendo. Esto sin duda representa desafíos para la elaboración de diagnósticos y estrategias diferenciados para cada periodo y régimen de violencia que dio y da lugar a desapariciones. Es necesario definir metodologías diferenciadas para documentar y comprender desapariciones que sucedieron hace cincuenta o diez años, y también hace diez días, con fines de búsqueda. Si bien son parte de un universo que comparte algunas características, requieren estrategias distintas de atención y búsqueda.

Finalmente, también hay una dimensión cuantitativa, que a pesar de los avances no se tiene del todo clara, y tiene que ver con determinar cuántas personas se busca. A pesar del amplio reconocimiento de este fenómeno, uno de los grandes desafíos es que si bien no hay una cifra definitiva de las personas desaparecidas, los casos registrados superan la centena de mil, y siguen sucediendo cotidianamente. Las comisiones tienen la tarea de integrar padrones actualizados de víctimas, que mejoren a los que existen, que son

sumamente deficientes, tanto por los temas de clasificación jurídica como por las distintas temporalidades de los casos que atienden. Esto es fundamental para el mejoramiento de estrategias de búsqueda.

En la búsqueda, la calificación jurídica sólo es relevante en tanto permite distinguir tipos de casos y desplegar estrategias particulares, con base en análisis de contexto, patrones o circunstancias particulares en que sucedieron las desapariciones. El que la búsqueda no esté ligada a esta clasificación jurídica o al resto de categorías que limitaban la respuesta ha permitido desestructurar éstas, para dar pie a otras que ya son usadas por distintas comisiones y tienen como finalidad distinguir tipos de acciones de búsqueda que se deben desplegar conforme al tiempo que ha transcurrido desde que se perdió contacto con una persona (búsqueda urgente o inmediata, de larga data o histórica), al uso de herramientas metodológicas particulares (búsqueda por patrones), a la protección reforzada de personas altamente vulnerables frente a una desaparición (búsqueda de personas migrantes, mujeres, niños, niñas y adolescentes o personas vinculadas con movimientos políticos). Esta aproximación permite notar que la búsqueda se estructura a partir de categorías propias, y también de procesos particulares, que pueden generar un cambio en la situación actual.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN: OPORTUNIDADES DEL MODELO PARA DESOBSTRUIR LA RESPUESTA ESTATAL

Consideramos que es pertinente concebir a este mecanismo como un *bypass institucional* (Prado, 2017) con el que se busca abrir una vía alternativa a través de la cual se prestan servicios o funciones públicas (se da respuesta a un problema público), y que se convierte en una opción para las personas usuarias (las víctimas), en tanto otra u otras instancias sean capaces de conseguir mejores resultados.

Este tipo de reforma mantiene en su lugar a una institución tradicional, que en este caso serían las fiscalías, y trata de ser más eficiente y funcional que éstas. En este tipo de reformas, en lugar de modificar directamente una institución “obstruida”, busca mejorar la respuesta mediante la creación de una institución paralela que realizará funciones similares, y que, por tanto, competirá con la primera. Bajo ciertas condiciones, esto permite una ruptura de las resistencias, e incluso un cambio en el *statu quo*.

En este caso, la nueva institución son las comisiones, que aunque no efectuarán tareas idénticas, dado que no van a investigar delitos, sí asumirán tareas de búsqueda, que también llevan a cabo las fiscalías. Lo que se

pretende lograr es abrir los canales que han impedido avances y generar un cambio en la actuación de ambas instancias a partir de la competencia, y con esto una ruptura del *statu quo*, que ha impedido obtener resultados sustanciales en la localización de las personas desaparecidas. La pregunta central es si efectivamente, en la distribución de facultades y competencias y en la práctica, las comisiones de búsqueda representarán una competencia real para las fiscalías, y, por tanto, podrán operar como un *bypass* efectivo.

La existencia de resistencias a las reformas es natural, y esta comprensión permite una ruta más productiva hacia los intereses y necesidades de las familias en los procesos de institucionalización. Frente a este tipo de reformas existen al menos dos posibles tipos de resistencias iniciales, conforme a Prado (2017): una, la egoísta, que proviene de grupos de interés que se benefician de distintas maneras del *statu quo* e intentan imponer obstáculos para el cambio; la segunda, de orden cognitivo, proviene de personas o grupos que tienen aversión al riesgo y miedo a la incertidumbre o a las potenciales consecuencias negativas de un cambio.

Aunque la autora citada reconoce que éstas no son fáciles de diferenciar en el “mundo real”, las plasmamos aquí con fines metodológicos, dado que en el caso que analizamos nos permiten identificar dos tipos de dinámicas que suelen generar oposición y obstaculización a una reforma y, por tanto, dos posibles estrategias para superarlas, al menos en alguna medida.

En torno a la introducción de este nuevo actor, efectivamente, se han dado distintas resistencias, principalmente por parte de las fiscalías, las que podrían ser del primer tipo. Las fiscalías se han colocado como un importante actor de veto de este modelo, porque probablemente perciben que amenaza el monopolio que hasta ahora habían tenido sobre la atención a las desapariciones, y que pueden evidenciarse una serie de omisiones y negligencias que han impedido la localización de las personas desaparecidas y el avance de las investigaciones, como la pérdida de información y datos de prueba, entre otras. Además, porque suelen ser renuentes a la coordinación con instancias ajenas al sistema de seguridad y procuración de justicia, a causa de un mal entendimiento de su autonomía.

Ante este escenario, las instituciones de procuración de justicia reclaman una invasión de atribuciones que nunca ejercieron apropiadamente, y en muchos casos se niegan a compartir información y a colaborar en acciones conjuntas; aunque cabe decir que también existe insatisfacción en el seno de las propias comisiones, que tienen que ver con sus atribuciones, las que se perciben como débiles o insuficientes.

Esto es sin duda uno de los mayores retos que plantea este modelo. Como se ha documentado en distintas investigaciones del ODIM, pueden

obtenerse mayores resultados cuando se alinean los objetivos de búsqueda entre los diversos actores instituciones participantes (ODIM, 2021, pp. 90 y 91); sin embargo, esto no sucede actualmente.

Además, existen otras voces que son críticas hacia este modelo, y que podrían considerarse como resistencias de tipo cognitivo, que señalan que no era necesario crear un nuevo grupo de instancias, y que estamos ante un nuevo “elefante blanco” dentro de la diáspora disfuncional de instituciones que buscan ofrecer respuesta frente a las desapariciones u otras violaciones a derechos humanos, y que quizá sería apropiado regresar al modelo anterior.

Este modelo ha sido considerado como limitado en algunos espacios, debido a que su finalidad no es generar procesos de rendición de cuentas por graves violaciones a derechos humanos, construcción de paz o lograr respuestas estructurales para hacer frente a los regímenes de violencia que han favorecido la práctica de las desapariciones en México y desestructurar a los grupos que las cometen.

Efectivamente, su puesta en marcha no se inscribe en ese tipo de procesos, cuya discusión exige un proceso de movilización mucho más amplio, que tomará bastante tiempo. Si embargo, sí tiene potencial para lograr mejorar la respuesta estatal frente a las desapariciones, incluso en materia de investigación si logra consolidarse y si las comisiones de búsqueda logran obtener ventaja en cuanto a acceso a la información, registros y sitios de búsqueda, frente a las fiscalías.

El diseño del modelo *desformalizado* y flexible permite a las comisiones, al menos en teoría, reunir mucha más información sobre las desapariciones en el país y acceder a un mayor número de casos. Esto puede generar *per se* un cambio significativo en la situación actual.

Las comisiones de búsqueda no están ligadas a un delito particular, se coordinan mucho mejor entre ellas, tienen mayor confianza por parte de las víctimas (ODIM, 2020, pp. 8 y 9) y no se ven afectadas por los serios problemas competenciales de las fiscalías. Esto les permitirá acceder a mucha más información si se establecen estrategias y metodologías adecuadas.

Aunque es natural que existan resistencias y cuestionamientos frente a este modelo, ante el fracaso de otros mecanismos previos, esta reforma coloca la búsqueda como proceso central de la respuesta estatal en la materia y pretende rearticular y redistribuir las obligaciones y capacidades estatales para mejorar los resultados en la materia, lo cual resultaba necesario, sin lugar a duda.

En la construcción de esta nueva institucionalidad hay retos sobre los que, sin duda, vale la pena reflexionar. Hace tiempo que en México hay una marcada tendencia hacia la creación de instituciones con las que se busca

atajar las deficiencias de otras instituciones, y, en particular, de las fiscalías. Esto ha dado lugar a una diáspora institucional costosa y poco funcional, que nunca termina de adaptarse para lograr resultados concretos, porque apenas algo comienza a fallar, se hacen presentes las tentaciones de efectuar más reformas que sobrecargan de obligaciones a instituciones que se encuentran en un proceso de “germinación”, por decirlo de algún modo, o bien aquellas más extremas, que pretenden eliminar la institución problemática o construir una nueva paralela.

El caso de las comisiones de búsqueda es distinto a otros, y por esto amerita esta reflexión. Son instancias indispensables si se quiere avanzar en la búsqueda de soluciones para las familias de las personas desaparecidas. Para cerrar, se enfatizan las tareas que sí pueden lograr las comisiones para volverse una competencia efectiva, y entonces lograr romper con las resistencias e impulsar mejoras estructurales en el sistema de atención a las desapariciones.

Todo dependerá de encontrar un acomodo que permita un “ganar-ganar”, y eso es precisamente lo que se espera que suceda, o, de lo contrario, veremos fracasar otro esfuerzo de creación institucional, con todos los costos que eso implica para el Estado, pero sobre todo para las familias que esperan una respuesta.

Las instancias creadas de manera previa difícilmente van a colaborar hasta que no obtengan algo a cambio, que les beneficie. Esto facilitará comprender que existen áreas donde las comisiones pueden generar una ventaja competitiva si saben aprovechar su legitimidad y la oportunidad de implementar nuevas metodologías que en verdad superen los obstáculos que implica una concepción exclusivamente jurídico-penal de las desapariciones. Todo proceso de creación institucional debe pasar un proceso de adaptación, el cual será difícil de lograr si, como ha sucedido con otros procesos, se destina toda la energía a pensar en próximas modificaciones, cambiar el diseño o el marco jurídico del nuevo actor.

Las instituciones deben dejarse madurar, máxime si en ellas está puesta toda una serie de exigencias, pero sobre todo de experiencias de las personas que van a ser usuarias de éstas, lo que no pasa en casi ningún proceso de implementación, y que sí sucede en éste.

Aunque sin duda existen problemas de marco jurídico y diseño institucional, antes de dar paso a otra escalada de reformas o *contrarreformas* es importante analizar los resultados que se esperaba lograr con la creación de las comisiones y con la separación de la búsqueda y la investigación y reflexionar sobre las tareas que sí pueden llevar a cabo las comisiones en torno a esto, aun sin la colaboración de fiscalías y otras instancias.

Esta reforma no fue producto de la ocurrencia o de la improvisación. Al contrario, parte de la experiencia y demandas de distintos colectivos y actores que tras años de intentar obtener respuestas en el sistema de justicia penal y de impulsar distintas reformas legales y reestructuras operativas para mejorar las metodologías de trabajo de las fiscalías, asumieron por cuenta propia las tareas de búsqueda y demostraron que sí es posible obtener la información y los resultados que las fiscalías no lograban.

La eficacia que puedan lograr las comisiones de búsqueda es un desafío. No llegan a un escenario vacío, sino que se insertan como nuevas dependencias dentro de un ecosistema institucional muy amplio, en el que existen distintos mecanismos que cumplen funciones similares. Sin embargo, existe una decisión importante que tomar por parte de las responsables: duplicar tareas o apostar a nuevas aproximaciones.

Destaca la recuperación de la experiencia de las familias en la construcción de este mecanismo, que se espera se encamine a la obtención de mejores resultados y a dar plena voz a las familias en la búsqueda. En pocas palabras, a pesar de los desafíos, las deficiencias y las tensiones que atraviesan la cotidianeidad de las comisiones, dentro de la institucionalidad estatal son instancias más cercanas a las personas, y esto debe aprovecharse.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Centro de Colaboración Cívica. (2018). *El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México y su camino hacia la incidencia legislativa: la siembra colectiva, una apuesta de esperanza*. Centro de Colaboración Cívica. <https://colaboracioncivica.org/publicaciones/libro-de-sistematizacion-del-mndm>
- Código Nacional de Procedimientos Penales. (2021, febrero 19). Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2018). *Guía 03: Labor humanitaria de búsqueda de los desaparecidos en Colombia*. Coljuristas. https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/guia_03.pdf
- Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas (CED). (2019). *Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas*. CED. <https://www.ohchr.org/es/documents/guiding-principles-search-disappeared-persons>
- Comité de las Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas (CED). (2022, abril 12). *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención*. CED/C/R.9 (Findings), versión avanzada no editada.

- Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. (2018). *Protocolo homologado de investigación para los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares*. Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. México.
- Congreso del Estado de Tamaulipas. (2021, septiembre 8). Decreto LXIV-796 por el que se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipa. <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/TrabajoLegislativo/Decretos/ListadoDecretosExtAnteriores.asp?FechaExp=2021-09-08&Legislatura=LXIV>
- Fiscalía que Sirva. (s.f.). *Qué proponemos*. Recuperada el 14 de diciembre de 2022. http://fiscaliaquesirva.mx/#Que_proponemos
- Hinestroza, V., Jave, I., y Huhle, R. (2021). *Comisiones de búsqueda en América Latina. Una apuesta extraordinaria por la integralidad en la investigación de las desapariciones*. GIZ México.
- Jave, I. (Coord.). (2018). *Organizaciones de víctimas y políticas de justicia. Construyendo un enfoque humanitario para la búsqueda de personas desaparecidas*. Pontificia Universidad Católica de Perú. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/133130/Organizaciones%20de%20v%C3%ADctimas%20y%20pol%C3%ADticas%20de%20justicia%20-%20copia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. (2022, mayo 13). Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México [MNDM]. (2021). *La crisis forense en México: más de 52,000 personas fallecidas sin identificar*. <https://www.identificacionhumana.mx/la-crisis-forense-en-mexico-mas-de-52-000-personas-fallecidas-sin-identificar/>
- Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México. (2019a). *Informe sobre desapariciones en el estado de Nuevo León con información de Cadhac*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Flacso, México-Universidad de Oxford-Universidad de Minnesota. <https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto-odim/791/Informe%20sobre%20Desapariciones%20en%20el%20Estado%20de%20Nuevo%20Le%C3%B3n%20con%20informaci%C3%B3n%20de%20Cadhac>
- Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México. (2019b). *Informe sobre desapariciones en el estado de Coahuila de Zaragoza*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Flacso, México-Universidad de Oxford-Universidad de Minnesota. <https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto->

odim/962/Informe%20sobre%20desapariciones%20en%20el%20esta
 do%20de%20Coahuila%20de%20Zaragoza

Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México. (2020). Informe sobre comisiones estatales de búsqueda. ODIM. <https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto-odim/1389/Informe%20sobre%20Comisiones%20Estatales%20de%20B%C3%BAsqueda>

Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México. (2021). Nombrarlas para encontrarlas. Contexto, dinámicas y respuestas en torno a la desaparición de mujeres en el centro de México. ODIM. <https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto-odim/1402/Nombrarlas%20para%20encontrarlas>

Prado, M. M. (2017). Institutional Bypasses in Brazil: Overcoming Ex-Ante Resistance to Institutional Reforms. En P. Fortes, L. Boratti, A. Palacios Lleras, T. Gerald Daly (Eds.), *Law and Policy in Latin America* (pp. 113-128). St Antony's Series. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-56694-2_7

Procuraduría General de la República. (2015). Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada, Procuraduría General de la República. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/342262/Protocolo_Desaparici_n_Forzada_agosto_2015_Espa_ol.pdf

Robledo, C. (2019). Peinar la historia a contrapelo: reflexiones en torno a la búsqueda y exhumación de fosas comunes en México. *Encartes*, 2(3), 13-42.

Secretaría de Gobernación. (2020). *ACUERDO SNBP/001/2019 por el que se aprueba la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589797&fecha=19/03/2020#gsc.tab=0

Vargas, I. (2022). Más que un expediente... Las madres de las personas desaparecidas en México y sus carpetas de investigación. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (73), 143-160. <https://doi.org/10.17141/iconos.73.2022.5152>

CAPÍTULO SÉPTIMO

RÉGIMEN DE VIOLENCIA, IMPUNIDAD Y DINÁMICA DE LAS DESAPARICIONES

Georgina FLORES-IVICH
Karina ANSOLABEHRE

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Desapariciones y régimen de violencia: respuestas estatales, impunidad y dinámicas de acceso a la justicia*. III. *Problemas en el registro y clasificación del delito de desaparición forzada*. IV. *Las desapariciones forzadas y su relación con otros delitos*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es explorar las relaciones entre la desaparición forzada y el régimen de violencia e impunidad, existente en México. La motivación que guía este análisis es que, en general, las desapariciones ocurren en un contexto generalizado de violencia e impunidad con una alta prevalencia de otros delitos. Este enfoque permite argumentar que este fenómeno no se presenta de manera aislada e independiente de otras violaciones graves a los derechos humanos, que está relacionado con un régimen de violencia y que ha ido adquiriendo dinámicas complejas con el paso de los años.

Una buena parte de la investigación empírica en el campo de la medición de los derechos humanos se ha enfocado en documentar el respeto que manifiesta el gobierno sobre los derechos de integridad física. Éstos refieren al derecho que tienen las personas en el derecho internacional a ser libres de daño físico arbitrario y coerción por parte del gobierno (Poe y Tate, 1994; Poe *et al.*, 1999; Cingranelli y Richards, 1999, 2010; Walsh y Piazza, 2010). Las violaciones a los derechos humanos en esta categoría incluyen ejecuciones extrajudiciales, tortura, desapariciones y prisión política, y las escalas normalmente utilizadas para medir el derecho a la integridad física

son la escala del terror político (PTS, por sus siglas en inglés) y el índice de Cingranelli y Richards (CIRI).

Durante muchos años, las series de datos, como CIRI y PTS, han sido muy utilizadas en los estudios cuantitativos de derechos humanos desde la década de los ochenta a la fecha, porque permiten crear series de tiempo en las prácticas y violaciones de derechos humanos. En este sentido, la disponibilidad de un periodo de tiempo amplio es una de las principales ventajas de estos datos. Ambas miden el derecho a la integridad física y están compuestas por medidas individuales de tortura, ejecuciones extrajudiciales, desaparición y encarcelamiento político. Estas medidas están basadas en estándares, y se asignan puntajes para cada país en cada año basados en criterios subjetivos aplicados a documentos.¹

Estos dos índices son los más utilizados para documentar las violaciones a los derechos humanos que cometen los Estados en el mundo. Sikkink (2019) ha argumentado que estas medidas agregadas tienen importantes problemas en su construcción, ya que pueden brindar una noción sesgada del avance o retroceso de los países en términos de estas violaciones a lo largo del tiempo.² De esta manera, los índices agregados pueden reflejar un estado de las violaciones, que no refleja la complejidad de los fenómenos y no logra diferenciar a un país de otro en términos de los números reales de violaciones. Es por ello que los aumentos en casos de tortura o de desaparición forzada no son documentados en las escalas de manera apropiada.³

El fenómeno de las desapariciones constituye una violación grave a los derechos humanos que presenta muchos problemas en su documentación. En la última década se han discutido en diversos foros, organizados por la academia, la sociedad civil y los gobiernos, los aspectos para mejorar las mediciones. Actualmente no es posible contar con indicadores confiables

¹ Para la construcción de estas fuentes de datos, la persona codificadora revisa documentos diversos de los departamentos de estado o de organizaciones internacionales de cada año y otorga un número en una escala determinada, que puede ser de 1 a 5, siendo 5 un indicativo del peor desempeño.

² Uno de los problemas con este tipo de mediciones es que están diseñadas de tal manera que el índice no puede medir ninguna mejora hasta que el número de violaciones cae por debajo de cincuenta. Por lo tanto, un país que tiene doscientos asesinatos extrajudiciales un año y el siguiente tiene sólo ochenta, no mostraría ninguna mejora (Sikkink, 2019).

³ A pesar de los múltiples avances en la capacidad para recolectar información y en el desarrollo de técnicas estadísticas avanzadas para procesarla, en la discusión actual se continúan señalando una serie de problemas metodológicos para aterrizar los conceptos de derechos humanos en indicadores concretos y se sigue discutiendo la diferenciación entre mediciones basadas en eventos (conteos) y las mediciones basadas en estándares (agregación) (Sikkink, 2019).

para evaluar su incidencia, y muchas de las fallas en los registros estadísticos oficiales obedecen a la dinámica misma del fenómeno. La complejidad inherente a este fenómeno y el entorno de violencia mixta en el que opera ha representado retos al entendimiento tradicional de los derechos humanos (Estévez, 2012). En este sentido, para comprender este fenómeno es pertinente analizar el contexto general en el que ocurren estas violaciones y tomar en cuenta el entorno de violencia e impunidad existente. Este capítulo intenta brindar una aportación en este sentido.

II. DESAPARICIONES Y RÉGIMEN DE VIOLENCIA: RESPUESTAS ESTATALES, IMPUNIDAD Y DINÁMICAS DE ACCESO A LA JUSTICIA

La conceptualización y medición de las desapariciones ha supuesto importantes problemas, que han sido señalados por organismos internacionales y grupos de la sociedad civil, y que se han intentado resolver mediante modificaciones en los códigos penales, la creación de leyes e instituciones y la introducción de ciertos cambios en las políticas de información.⁴ A pesar de esos esfuerzos, su medición supone importantes fallas, que abarcan un espectro más amplio que el metodológico, y que está marcada por importantes vacíos de información y por la falta de transparencia. A pesar de la cantidad de acciones emprendidas a lo largo de los años para contar con un registro confiable en materia de desaparición de personas, conocer el número exacto de personas desaparecidas en México representa un reto complejo por las dinámicas del fenómeno y por las respuestas estatales que se brindan ante el mismo.

Asimismo, los registros en esta materia están estrechamente vinculados al sistema de justicia, que presenta fallas estructurales para perseguir y sancionar este delito. De acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPEDNO), las desapariciones en México han aumentado de manera considerable desde 2006, y la comprensión de sus causas ha estado llena de mitos y generalizaciones. Si bien la falta de información y transparencia es una constante en los datos disponibles, los esfuerzos emprendidos han permitido conocer algunas tendencias y patrones del fenómeno. Esto va más allá del establecimiento de una cifra de personas desaparecidas para ubicar también el contexto en el que ocurren estas violaciones

⁴ Estos esfuerzos se concentraron principalmente durante el sexenio 2006-2012 debido al incremento de casos de personas desaparecidas en México y a la estrategia de seguridad emprendida por parte del gobierno.

y desmitificar algunas ideas generalizadas que persisten en los discursos de autoridades para explicar este fenómeno.

En un informe presentado en 2017 por el Observatorio sobre Desaparición e Impunidad (2017, p. 66) sobre las desapariciones en el estado de Nuevo León, se refutaron las representaciones oficiales y no oficiales sobre la crisis de desaparición: no se encontró evidencia que apoyara la idea de que las desapariciones están vinculadas a una actividad delictiva de las víctimas. En cambio, las autoridades federales, estatales y municipales se encuentran involucradas en estas violaciones a los derechos humanos, y la impunidad alrededor de estos casos es generalizada. Este informe permitió poner la atención en los perpetradores y establecer que la desaparición es un fenómeno que trasciende al crimen organizado y a la actividad de las víctimas. Al tratarse de un fenómeno complejo, se requieren diversos andamiajes teóricos y analíticos para comprenderlo.

Una práctica común es ver a las desapariciones de manera aislada del contexto de violencia e impunidad generalizadas. Sin embargo, las desapariciones son una de las múltiples formas de violencia que ocurren en una comunidad. Además, generan una violencia mixta, en la que las autoridades pueden estar involucradas a través de la corrupción, la colusión y la omisión, y son indicativas de una crisis de derechos humanos (Estévez, 2012). En este libro se propone analizar el fenómeno de las desapariciones forzadas como un proceso en el que la primera etapa está marcada por un régimen de violencia y, posteriormente se incluye diversas demandas provenientes de diversos actores y, ante ello, se presenta una respuesta estatal en un entorno donde prevalece la impunidad.

En este sentido, el régimen de violencia tiene lugar y se retroalimenta con la impunidad. En el ODIM se define al régimen de violencia como “régimen que determina: las reglas de acceso, uso y circulación de los medios de la violencia en un momento y lugar determinado”. De acuerdo con la definición anterior, las reglas de uso se refieren a las formas diversas en que se ejercen los medios de violencia y que son susceptibles de medirse a partir de distintos indicadores específicos. En este sentido, las desapariciones son un subproducto del régimen de violencia, y también un resultado de múltiples interacciones entre actores diversos. Esta visión supone analizar los datos para explicar la prevalencia, las dinámicas y los actores involucrados.

Una manera de aproximarse a la comprensión del régimen de violencia y su relación con las desapariciones es analizar el contexto en el que éstas tienen lugar. En este capítulo se propone analizar la relación entre la desaparición y otros delitos, para contar con una medición del contexto cercano a las desapariciones. Se parte de la idea de que las desapariciones no

ocurren de manera aislada y vienen de la mano de otras múltiples formas de violencia. De acuerdo con la definición de régimen de violencia adoptada en este libro, la violencia ocurre en un marco de reglas de uso, es decir, de formas particulares en las que se ejerce. Estas reglas pueden medirse a partir del uso de la violencia y, de hecho, las desapariciones, la tortura, los asesinatos y otras formas de violaciones a derechos humanos son la manifestación más directa de estas reglas de uso. Por lo tanto, se considera a las desapariciones como una de las expresiones de violencia que se ejercen en un entorno con una multiplicidad de actores coordinados.

Aunque la literatura más extensa en esta línea es la que analiza los determinantes o correlatos individuales de la violencia (Trejo y Ley, 2016; Zepeda Gil, 2018; Rivera, 2013; Salama, 2013; Vilalta, 2009), otros trabajos provenientes del campo de los derechos humanos han permitido esclarecer las relaciones entre violencia y violaciones graves. En un número importante de artículos se ha demostrado que los Estados que participan en actos de violencia a gran escala tienen peor desempeño en materia de derechos humanos (Rasler, 1986; Poe y Tate, 1994; Krain, 1997; Poe *et al.*, 1999; Zanger, 2000; Sherborne, 2003; Carey y Poe, 2004). Asimismo, se ha identificado a la democracia como una característica que inhibe o limita el uso de la violencia contra las personas por parte de los gobiernos (Poe y Tate, 1994; Davenport, 1995; Davenport y Armstrong, 2004).

Este grupo de literatura permitió poner a la violencia y sus correlatos en las discusiones sobre violaciones a derechos humanos. Sin embargo, los actos de violencia que son medidos en estos artículos corresponden a eventos a gran escala, tales como guerras civiles, conflictos armados o terrorismo. Ésos son los tipos de violencia más documentados en su relación con los derechos humanos; sin embargo, como establece Karina Ansolabehere en el capítulo conceptual de esta obra, el análisis del noreste de México en el marco del trabajo del ODIM presenta un tipo de violencia diferente: no se trata de un conflicto armado ni de una forma de terrorismo, sino de *“tipos de violencia ejercidas por actores estatales y particulares que actúan solos o en conjunto y que ejercen un tipo de violencia multidireccional”*.

De esta manera, surgió la idea de régimen de violencia, que tiene su base en la literatura del pluralismo violento (Arias y Goldstein, 2010), de la violencia criminal y el crimen organizado en México (Durán-Martínez, 2017) y de las dinámicas de la violencia (Kalyvas, 2006). La literatura del pluralismo violento (Arias y Goldstein, 2010) ha tenido su mayor desarrollo en América Latina, y ha sido de utilidad para comprender la manera en que las democracias latinoamericanas coexisten con la violencia. Esto se basa en la naturaleza plural de las democracias contemporáneas, donde la existen-

cia de la violencia generalizada no implica necesariamente un fracaso del régimen. Al contrario, la violencia permea la política de diversas maneras y es un elemento integral en la configuración y operación de las instituciones. En este sentido, las democracias latinoamericanas se caracterizan por esta violencia, que constituye un elemento básico de su configuración.

Por su parte, la literatura sobre violencia criminal y crimen organizado en México (Shirk, 2010; Morris, 2012, 2013; Osorio, 2012; Robles *et al.*, 2013; Widner *et al.*, 2011; Díaz-Cayeros *et al.*, 2011; Durán-Martínez, 2017) ha intentado evaluar mediante la construcción de bases de datos extensas las relaciones entre la violencia criminal, el crimen organizado y el mercado de drogas en México con los procesos de democratización, los niveles de corrupción y el desarrollo económico, entre otras variables. Durán-Martínez (2017) propone una de las explicaciones más amplias para analizar los patrones complejos de la violencia generada por las drogas. La autora problematiza la comprensión del fenómeno argumentando que no se trata de un fenómeno nuevo, y que se relaciona con los procesos de democratización que iniciaron en la década de los noventa.

Las principales aportaciones de la autora son, en primer lugar, introducir la noción de visibilidad al análisis de la violencia⁵ y, en segundo lugar, probar que la violencia de esta naturaleza no es un fenómeno que emerge en los límites del Estado y que está moldeado por interacciones diversas entre el Estado y los actores criminales. Sobre las dinámicas de la violencia, Kalyvas (2006) ha puesto sobre la lupa la naturaleza interactiva de la violencia, que implica en sí misma una relación entre actores armados y civiles. En este sentido, el uso de datos de violencia como indicadores de éxito y fracaso en los conflictos es problemático en el fondo. Para el autor, las conceptualizaciones de la violencia de la guerra civil deben tener en cuenta tanto la relación entre control y violencia como la naturaleza relacional de la violencia entre diversos actores.

Las respuestas estatales son una importante variable para analizar las desapariciones en el contexto en el que ocurren. El entorno de impunidad es clave para enmarcar la respuesta estatal y los resultados de las acciones emprendidas frente a las desapariciones. La posición del ODIM es que la impunidad asociada a las desapariciones adquiere dos nociones: una que prioriza el nivel de respuesta penal ante las desapariciones, y otra que vincula la impunidad con una diversidad de respuestas del Estado a las demandas de las víctimas. En este sentido, en este capítulo se explora el contexto

⁵ Esto refiere a la situación en que los grupos criminales exponen públicamente la violencia o se responsabilizan por los ataques.

de violencia e impunidad en el que las desapariciones tienen lugar. Esto implica analizar a las instituciones que brindan acceso a la justicia y la manera en que éstas responden a este fenómeno.

Además, se busca tener una aproximación al régimen de violencia que, generalmente, se operacionaliza a partir de los indicadores de incidencia delictiva, particularmente los homicidios, así como de los indicadores que documentan robos, asesinatos y otros delitos cuyas mediciones son mucho más confiables que las de las desapariciones.

En lo sucesivo se intentará realizar un aporte para documentar las características del entorno de las desapariciones. Los proyectos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), particularmente los censos de procuración e impartición de justicia estatal y federal, así como las encuestas de victimización, documentan el delito de desaparición forzada. Las encuestas de victimización permiten realizar estimaciones para conocer el número de hogares en los que se reporta un caso. Los censos de procuración e impartición de justicia estatal permiten construir una aproximación a las respuestas estatales y evaluar el funcionamiento del sistema de justicia, conocer los procesos iniciados, tener *proxys* de la prevalencia del delito y realizar comparaciones por delito, por estado o por municipios.

Los datos sobre el delito de desaparición forzada se encuentran disponibles a partir del censo publicado en 2015 (que documentan el año 2014). En los censos anteriores a este año, las desapariciones forzadas están agregadas en la categoría “Otros delitos que atentan contra la libertad personal”. Lamentablemente, en la base de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), que es una de las más utilizadas para documentar la incidencia delictiva, el delito de desaparición forzada no se encuentra disponible, y se agrega en la categoría de “otros delitos contra la libertad personal”. Esto supone importantes problemas para documentar el fenómeno.

III. PROBLEMAS EN EL REGISTRO Y CLASIFICACIÓN DEL DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA

En el siguiente ejercicio se busca analizar el contexto de las desapariciones en términos del régimen de violencia y la impunidad en el que tienen lugar. Para ello, se utilizarán los datos del censo de procuración de justicia estatal del INEGI y los de incidencia delictiva del SESNSP. Estas fuentes permiten evaluar la incidencia delictiva a partir de los procesos abiertos para cada delito. A pesar de que ambas registran procedimientos similares en la recolec-

ción de la información, su estructura difiere de manera importante. La base de datos del SESNSP es la más utilizada para analizar las cifras de incidencia delictiva estatal desde 2015 hasta la fecha. De acuerdo con el SESNSP, estas bases de datos se organizan en relación a la siguiente definición: “La incidencia delictiva refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación, reportadas por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas” (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP], 2023).

Esta base de datos se organiza en siete categorías, que se componen de 53 tipos de delitos en los que se homologan los 32 códigos penales estatales para fines estadísticos. Las siete categorías refieren al bien jurídico afectado: la familia, la vida y la integridad corporal, la libertad personal, la libertad y la seguridad sexual, el patrimonio, la sociedad, la familia y otros. La estructura general de esta base de datos permite distinguir entre homicidios dolosos y homicidios culposos y desagregar en subcategorías, que son indicativas de la violencia alrededor de los delitos; por ejemplo, homicidios por tipo de arma y robos violentos.

En lo que se refiere a la libertad personal, los delitos que se contabilizan en esta base de datos son el secuestro extorsivo, el secuestro con calidad de rehén, el secuestro para causar daño, el secuestro exprés, y otro tipo de secuestro, tráfico de menores, rapto y otros delitos contra la libertad personal. La clasificación no permite contar con información específica del delito de desaparición forzada.⁶ Por su parte, el censo de procuración de justicia estatal que realiza el INEGI desde 2011 es una fuente relevante en la medida en que se muestran las primeras etapas de persecución de un delito y dan cuenta de la disposición de las procuradurías y fiscalías de atender a las víctimas y buscar sanciones para los responsables. En este censo es posible encontrar el delito de desaparición forzada a partir de 2015. Antes de este año, el delito era clasificado dentro de la categoría “otros delitos que atacan contra la libertad personal”.

Tanto la base del SESNSP como el censo de procuración de justicia miden la cantidad de procesos iniciados (averiguaciones previas o carpetas de investigación) en cada delito. Es importante notar que existen estados que

⁶ De acuerdo con la nota metodológica de la base de datos, la categoría de “otros delitos contra la libertad personal” comprende los siguientes: “Intermediación, colaboración, asesoría, intimidación a la víctima y otros actos relacionados con la privación ilegal de la libertad; Simulación (auto secuestro) y desaparición forzada de personas cometidas por particulares, retención y sustracción de incapaces, o cualquier otro que reúna los supuestos de conducta antes expuestos”. (SESNSP, 2018).

no reportan carpetas de investigación o averiguaciones previas iniciadas, pero que cuentan con casos de desapariciones forzadas según otras fuentes. Esto brinda señales de impunidad, de una falta de reconocimiento de la problemática o de la minimización de la importancia y la gravedad de este delito. En este sentido, ambas bases de datos funcionan como un indicador de la respuesta estatal y permiten hacer comparaciones por entidades federativas y por municipios.

La base del SESNSP es una fuente recurrente para analizar la incidencia delictiva en México. Sin embargo, a pesar que contiene una mayor cantidad de información desagregada, no se encuentran datos para el delito de desaparición forzada. Además, la mayor parte de los delitos de la categoría de libertad personal son agrupados en “otros delitos que atentan contra la libertad personal”. Debido a la naturaleza de estos datos, es posible vincular el comportamiento de estas cifras con factores relacionados con el funcionamiento de las procuradurías y fiscalías estatales. En este sentido, es posible que estas instituciones no reconozcan este delito o que lo clasifiquen de manera errónea.

La gráfica 1 muestra el porcentaje del total de delitos que atentan contra la libertad personal, que representa la categoría de “otros”. Resulta interesante que en la mayor parte de los estados los porcentajes de delitos contra la libertad personal que son clasificados en la categoría de “otros” ascienden a más del 80 por ciento. Esto puede significar que el personal de las fiscalías y procuradurías tienen dificultades para homologar los casos que reciben con el catálogo del SESNSP o usan esta oportunidad para clasificarlos erróneamente y reducir artificialmente uno o varios tipos de delito registrados (Frissard, 2019).

GRÁFICA 1
PORCENTAJE DE DELITOS CONTRA LA LIBERTAD PERSONAL
QUE SON CLASIFICADOS EN LA CATEGORÍA DE “OTROS”



FUENTE: elaboración propia con base en el SESSNP, periodo 2015-2019.

El censo de procuración de justicia estatal del INEGI sí cuenta con la categoría específica de desaparición forzada. Destaca que en 2015, apenas ocho estados iniciaron procesos judiciales por este delito. Esta cantidad va aumentando gradualmente hasta 2019, en el que diecinueve entidades iniciaron procesos. En relación con el número de procesos iniciados, se puede observar que la suma total de procesos iniciados por desaparición forzada en 2015 y en 2016 asciende a 429 y 622 procesos, respectivamente. En 2017 y 2018 se registra una baja considerable (118 y 147 procesos), y en 2019 la cantidad asciende a 346 procesos.

TABLA 1
PROCESOS INICIADOS PARA EL DELITO DE DESAPARICIÓN
FORZADA POR AÑO Y ENTIDAD

<i>Año</i>	<i>Entidades con procesos iniciados para el delito de desaparición forzada (averiguaciones previas o carpetas de investigación)</i>	<i>Número de procesos iniciados para el delito de desaparición forzada (averiguaciones previas o carpetas de investigación)</i>
2015	8	429
2016	12	622
2017	10	118
2018	16	147
2019	19	346

FUENTE: elaboración propia con base en el Censo de Procuración de Justicia Estatal, periodo 2015-2019.

En 2015 y 2016 destaca el estado de Hidalgo, que registra 328 y 402 procesos iniciados por desaparición forzada, y en los siguientes años del periodo registra cero procesos. Este comportamiento atípico de los datos muestra errores en la clasificación del delito de desaparición forzada. En este sentido, es pertinente analizar los datos de la categoría “*otros delitos contra la libertad personal*” que, de acuerdo con la información del censo, contempla “aquellos delitos que no fueron enunciados en las clasificaciones pero que por sus características refieren a acciones u omisiones que ponen en riesgo el pleno goce y disfrute de la libertad personal, derivadas de una acción privativa de la libertad con y sin fines de lucro”.

A continuación se presentan los datos para las entidades que registraron comportamientos atípicos en el registro de estos dos delitos. Se puede ubicar una tendencia que indica que cuando no existen datos para desapariciones forzadas, se registra un número considerable en la categoría de otros delitos contra la libertad personal. El estado de Hidalgo, que revela un comportamiento atípico en 2015 y 2016, en comparación con los datos de las demás entidades federativas, es muestra de ello, ya que al analizar el número de delitos que son clasificados en la categoría de otros delitos contra la libertad personal, destaca que éstos ascienden a 743, 903, y 873 casos en el periodo 2017-2019. Esto sugiere que el problema puede deberse a un registro erróneo de este delito.

En el caso de Veracruz, por ejemplo, no se registran casos de desaparición forzada durante 2015, 2016 y 2017, pero la categoría de otros delitos

contra la libertad personal registra 314 y 148 casos en 2015 y 2016. En 2017 no se registra ningún caso en las dos categorías, y en 2018 y 2019 se reportan 31 y 33 casos en desaparición forzada, y 198 y 282 casos en otros delitos. En el Estado de México se reportaron cero casos de desaparición forzada en el periodo 2015-2018, y la cifra de otros delitos sube de cinco casos registrados en 2015 a 1,650 casos en 2019.

TABLA 2
CASOS DE DESAPARICIÓN FORZADA Y OTROS DELITOS QUE ATENTAN
CONTRA LA LIBERTAD PERSONAL POR ESTADO Y AÑO

<i>Estado y año</i>	<i>Desaparición forzada</i>	<i>Otros delitos que atentan contra la libertad personal</i>	<i>Estado y año</i>	<i>Desaparición forzada</i>	<i>Otros delitos que atentan contra la libertad personal</i>
CHIH15	17	397	MEX15	0	5
CHIH16	16	0	MEX16	0	0
CHIH17	6	0	MEX17	0	1
CHIH18	10	0	MEX18	0	0
CHIH19	10	0	MEX19	1	1650
GRO15	66	0	MOR15	0	0
GRO16	52	0	MOR16	124	0
GRO17	65	0	MOR17	0	630
GRO18	36	225	MOR18	0	Sin Inf.
GRO19	62	0	MOR19	0	1
GTO15	2	23	OAX15	2	1
GTO16	1	143	OAX16	0	178
GTO17	0	125	OAX17	0	0
GTO18	2	0	OAX18	0	249
GTO19	3	0	OAX19	137	253
HGO15	328	113	QR15	0	74
HGO16	402	0	QR16	0	0
HGO17	0	743	QR17	0	0
HGO18	0	903	QR18	0	167
HGO19	0	873	QR19	0	41

<i>Estado y año</i>	<i>Desaparición forzada</i>	<i>Otros delitos que atentan contra la libertad personal</i>	<i>Estado y año</i>	<i>Desaparición forzada</i>	<i>Otros delitos que atentan contra la libertad personal</i>
JAL15	0	0	SLP15	0	35
JAL16	0	74	SLP16	1	25
JAL17	0	116	SLP17	0	258
JAL18	1	188	SLP18	8	227
JAL19	5	215	SLP19	4	43
TAB15	0	201	VER15	0	314
TAB16	0	171	VER16	0	148
TAB17	0	197	VER17	0	0
TAB18	0	0	VER18	31	198
TAB19	0	0	VER19	33	282

FUENTE: elaboración propia con base en el Censo de Procuración de Justicia Estatal, periodo 2015-2019.

En resumen, tanto la base de datos de incidencia delictiva del SESNSP como el censo de procuración de justicia estatal del INEGI están mostrando importantes problemas al momento de registrar, clasificar y categorizar los delitos contra la libertad personal, específicamente el delito de desaparición forzada. Por un lado, en la base del SESNSP, la mayoría de los delitos contra la libertad personal se clasifican como “otros”, y, por el otro, en el censo de procuración los patrones observados en el delito de desaparición forzada y otros delitos contra la libertad personal están indicando problemas de registro importantes en algunas entidades.

IV. LAS DESAPARICIONES FORZADAS
Y SU RELACIÓN CON OTROS DELITOS

A continuación se busca brindar evidencia que apoye la idea de que las desapariciones forzadas ocurren en un contexto de violencia, es decir, que generalmente vienen de la mano con otro tipo de delitos violentos, como secuestros, extorsiones, homicidios y asesinatos, entre otros. Una manera de hacerlo es analizar la relación entre las desapariciones forzadas y otros delitos, para evaluar si están vinculadas con el aumento de la incidencia delictiva. La tabla 1 muestra la estadística descriptiva para los delitos de desaparición forzada,

secuestros, otros delitos contra la libertad personal, homicidios, feminicidios, robos y extorsión, contenidos en el censo de procuración de justicia.

Se presenta la sumatoria de todos los tipos de secuestro que están contenidos en las bases de datos en el periodo analizado (secuestro exprés, secuestro extorsivo, secuestro para causar daño, entre otras).⁷ Para los robos, se realizó una sumatoria de todas sus modalidades. Se incluye, además, la categoría “otros delitos contra la libertad personal” y la sumatoria de todos los delitos contra la libertad personal. La media del delito de desaparición forzada en el periodo que comprende de 2015 a 2019 asciende a diez casos, mientras que la media de los delitos que entran en la categoría de “otros” asciende a 62 casos. En el caso de los secuestros, la media es de 36. En suma, la media de todos los delitos contra la libertad personal agregados asciende a 635 casos. En el caso de homicidios y robos, la media es de 1,209 y 20,495 casos en el periodo, respectivamente.

TABLA 3
ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA DE DELITOS

<i>Delito</i>	<i>Obs</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Desaparición forzada	160	10.39	0	44.12	0	402
Secuestros	160	36.83125	15	53.27645	0	286
Otros delitos contra la libertad personal	158	62.88608	1	189.9157	0	1650
Todos los delitos contra la libertad personal	160	635.9188	422	638.3271	5	2886
Homicidios	160	1209.694	984.5	931.4153	84	4298
Feminicidios	157	22.46497	30.53928	11	0	224
Robos	160	20495.88	12593.5	25057.27	571	137489
Extorsión	160	226.6687	119	372.8592	0	2122

FUENTE: Censo de Procuración de Justicia Estatal, periodo 2015-2019.

⁷ La categoría de secuestro como categoría única aparece solamente en 2015.

En la tabla 2 se presenta la estadística descriptiva para los delitos analizados en la base del SESNSP. En principio, se presentan los mismos delitos que se describieron en la tabla 1, con la diferencia de que en esta base no se puede contar con el delito de desaparición forzada. De acuerdo con estos datos, la media de otros delitos contra la libertad personal asciende a 488, y la media de todos los delitos contra la libertad personal es de 532. Esta diferencia marginal se debe a que en esta fuente de datos la mayor parte de los delitos contra la libertad personal son clasificados en la categoría de otros.

TABLA 4
ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA DE DELITOS II

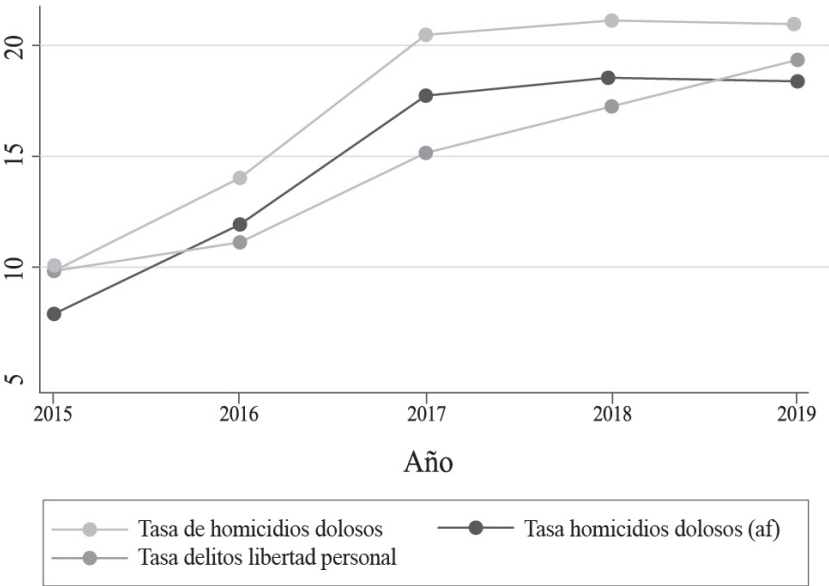
<i>Delito</i>	<i>Obs</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Otros delitos contra la libertad personal	160	488.7625	275	600.8089	0	3250
Secuestros	160	37.4375	16	55.35031	0	298
Todos los delitos contra la libertad personal	160	532.225	321	639.2422	3	3456
Homicidios	160	1230.825	1000.5	945.84	84	4494
Feminicidios	160	22.6875	14	25.85328	0	157
Robos	160	22417.39	13146.5	29435.53	584	167529
Extorsión	160	198.1813	116	311.2482	0	2487

FUENTE: SESNSP, periodo 2015-2019.

El análisis descriptivo muestra que todos los delitos analizados tienen un comportamiento similar, con excepción de la categoría de “otros delitos contra la libertad personal”, que, como ya se indicó anteriormente, tiene importantes problemas en el registro y categorización. Uno de los intereses centrales de este trabajo es evaluar el comportamiento de los datos de desaparición forzada y contra la libertad personal con otros delitos que pueden ser indicativos de la violencia de la entidad. El delito de homicidio es el más útil para observar esta tendencia.

La gráfica 2 muestra que la tendencia de crecimiento en las tasas de homicidios dolosos, homicidios con arma de fuego y de los delitos contra la libertad personal es bastante similar. La gráfica 3 muestra la tendencia de crecimiento en las tasas del delito de homicidio y el total de delitos contra la libertad personal por cada 100,000 habitantes, de acuerdo con el censo de procuración de justicia estatal. Dentro de la categoría de delitos contra la libertad personal se encuentra el delito de desaparición forzada.⁸

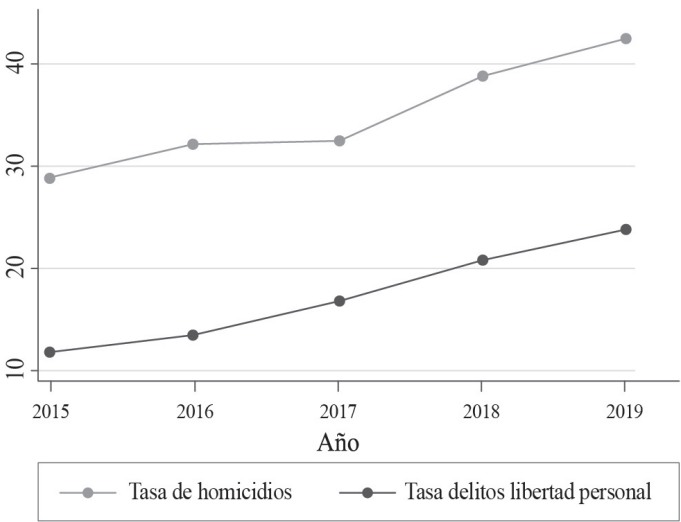
GRÁFICA 2
TASA DE HOMICIDIOS DOLOSOS, CON ARMA DE FUEGO
Y DE DELITOS CONTRA LA LIBERTAD PERSONAL POR CADA
100,000 HABITANTES



FUENTE: SESSNP, periodo 2015-2019.

⁸ Aunque esta fuente de datos sí contiene el delito desagregado, los registros son muy bajos. Es por ello que se decidió ubicar la tendencia de crecimiento con el total, para establecer también la comparación con la fuente de datos del SENSP.

GRÁFICA 3
TASA DE HOMICIDIOS Y DE DELITOS CONTRA
LA LIBERTAD PERSONAL POR CADA 100,000 HABITANTES



Fuente: Censo de Procuración de Justicia Estatal, periodo 2015-2019.

Para observar las relaciones entre diversos tipos de delitos, se estimaron una serie de correlaciones de *Pearson* para el delito de desaparición forzada en el censo de procuración y para la categoría de otros delitos contra la libertad personal en la base del SESNSP (tablas 4 y 5). El delito de desaparición forzada correlaciona positiva y significativamente con los delitos de homicidio y feminicidio, de acuerdo con los datos del censo de procuración de justicia.⁹ En el caso de los delitos de secuestro, extorsión y robos, las correlaciones no son estadísticamente significativas.

⁹ Para realizar estos análisis de correlación se sacó al estado de Hidalgo para el delito de desaparición forzada, debido a que presenta un error sistemático en la clasificación de este delito.

TABLA 4
MATRIZ DE CORRELACIONES DE DELITOS I

<i>Delito</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Desaparición forzada	1					
Homicidio	0.32***	1				
Feminicidio	0.34***	0.49***	1			
Secuestros	0.098	0.46***	0.33***	1		
Extorsión	-0.02	0.38***	0.32***	0.56***	1	
Robos	-0.07	0.55***	0.29***	0.58***	0.82***	1

FUENTE: Censo de Procuración de Justicia Estatal, periodo 2015-2019.

La base de datos del SESNSP permite distinguir entre homicidios dolosos y culposos y entre homicidios cometidos con arma blanca y con arma de fuego. Asimismo, los robos también se pueden desagregar en robos con violencia y sin violencia; esto es particularmente útil para los objetivos de este trabajo. Los delitos cometidos contra la libertad personal correlacionan positiva y significativamente con todos los delitos analizados, siendo más fuerte esta relación para la extorsión, los femicidios y los robos con violencia.

TABLA 5
MATRIZ DE CORRELACIONES DE DELITOS II

<i>Delito</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
Otros delitos contra la libertad personal	1							
Homicidio doloso (arma blanca)	0.49***	1						
Homicidio doloso (arma de fuego)	0.32***	0.75***	1					
Feminicidios	0.52***	0.67***	0.48***	1				
Secuestros	0.458***	0.56***	0.34***	0.60***	1			

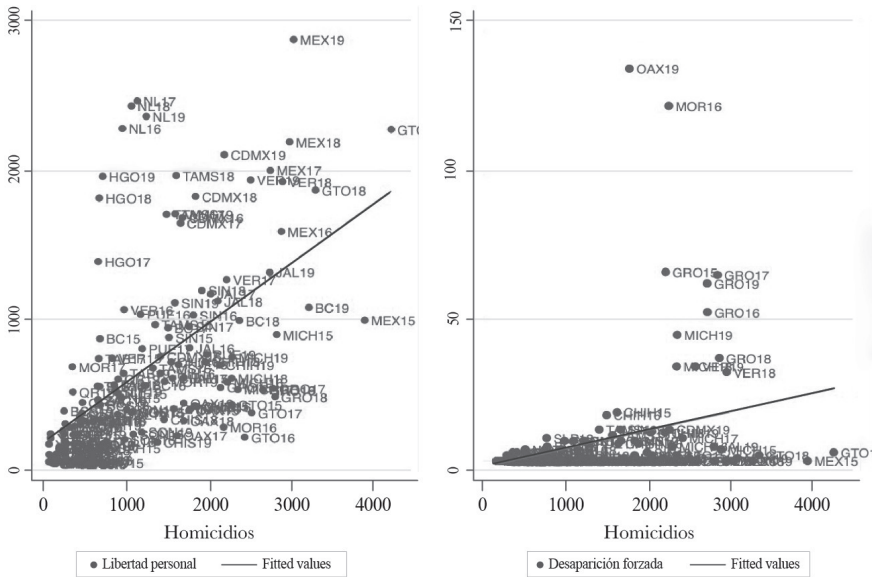
<i>Delito</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
Extorsión	0.70***	0.65***	0.39***	0.66***	0.59***	1		
Robos sin violencia	0.48***	0.66***	0.49***	0.43***	0.45***	0.70***	1	
Robos con violencia	0.59***	0.69***	0.50***	0.59***	0.61***	0.85***	0.80***	1

FUENTE: SESNSP, periodo 2015-2019.

La gráfica 4 muestra gráficamente la correlación entre todos los delitos contra la libertad personal y el delito de desaparición forzada con homicidios, de acuerdo con el Censo de Procuración de Justicia estatal. La correlación entre el total de delitos contra la libertad personal y homicidio es significativa, y es de .58. La correlación entre el delito de desaparición forzada y homicidios es de .32. Las entidades que destacan por tener valores muy altos, tanto en desaparición forzada como en homicidio son Guerrero en los años 2015-2019; Oaxaca en 2019; Morelos en 2016, y Michoacán en 2019.

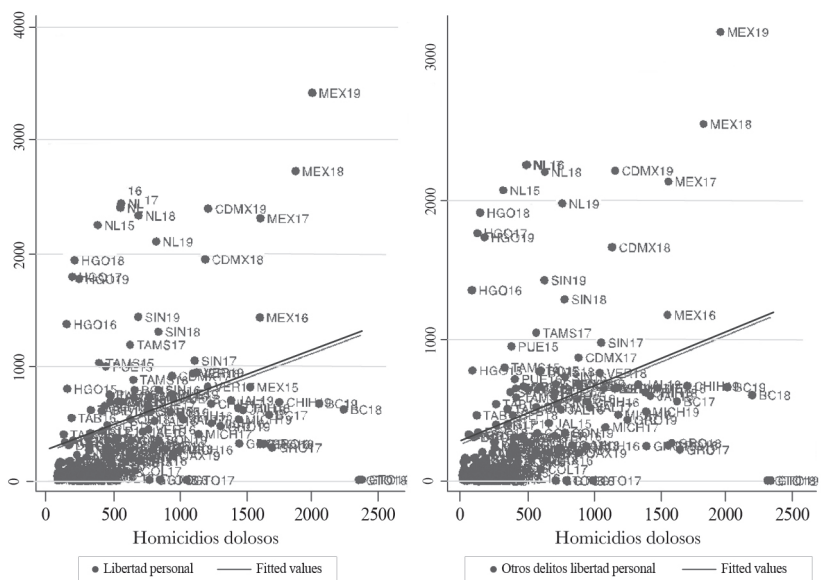
La gráfica 5 muestra las relaciones entre el total de los delitos de libertad personal, la categoría de otros delitos contra la libertad personal y los homicidios dolosos, de acuerdo con la base de datos del SESNSP. Los diagramas de dispersión son bastante similares, debido a que la mayor parte de la diversidad de delitos contra la libertad personal son clasificados en la categoría de otros. Las relaciones entre estos delitos y los homicidios son bastante altas. Destacan los estados de México, Nuevo León, Ciudad de México, Sinaloa e Hidalgo.

GRÁFICA 4
DELITOS DE LIBERTAD PERSONAL, DESAPARICIÓN FORZADA
Y HOMICIDIOS. DIAGRAMAS DE DISPERSIÓN



FUENTE: Censo de Procuración de Justicia Estatal, periodo 2015-2019.

GRÁFICA 5
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD PERSONAL Y HOMICIDIOS
DOLOSOS. DIAGRAMAS DE DISPERSIÓN



FUENTE: elaboración propia con datos de incidencia delictiva del SESNSP.

A continuación se presentan las quince entidades con una mayor prevalencia de homicidios y de desapariciones forzadas (número absoluto y tasa por cada 100,000 habitantes).¹⁰ Destaca que 108 de las 160 observaciones de la base de datos registran una tasa de cero en el delito de desaparición forzada. Como puede verse en la tabla 6, los estados que se encuentran en la lista de mayor número de homicidios y también de desapariciones forzadas son Guerrero en 2016, 2017, 2018 y 2019, y Veracruz en 2018. Por su parte, los estados de Guanajuato y México son las entidades que registran un mayor número absoluto de homicidios en los años del periodo. Estas entidades no se encuentran entre las quince que reportan un mayor número de casos de desaparición forzada, pero sí se encuentran entre las que reportan mayores delitos en la categoría “otros delitos contra la libertad personal”.

¹⁰ Esto se construyó a partir del censo de procuración de justicia. La base de datos contiene 160 observaciones, que corresponden a cinco observaciones por año, es decir, para cada entidad hay datos para el periodo 2015-2019.

TABLA 6
ENTIDADES CON MAYOR NÚMERO DE HOMICIDIOS
Y DE DESAPARICIONES FORZADAS EN EL PERIODO 2015-2019

<i>Estado y año</i>	<i>Número de homicidios</i>	<i>Estado y año</i>	<i>Número de desapariciones forzadas</i>
GTO19	4298	OAX19	137
MEX15	3972	MOR16	124
GTO18	3366	GRO15	66
BC19	3284	GRO17	65
MEX19	3098	GRO19	62
MEX18	3048	GRO16	52
VER18	2960	MICH19	44
MEX16	2946	GRO18	36
MICH15	2889	MICH18	33
GRO18	2868	VER19	33
GRO17	2844	VER18	31
MEX17	2810	CHIH15	17
JAL19	2802	CHIH16	16
GRO16	2721	TAMS16	11
GRO19	2718	SIN19	11

FUENTE: Censo de Procuración de Justicia Estatal, periodo 2015-2019.

La tabla 7 presenta la tasa de homicidios y desapariciones forzadas por cada 100,000 habitantes. Los estados de Morelos en 2016 y Guerrero en 2016, 2017, 2018 y 2019 están entre las entidades con mayor tasa de homicidios y también de desapariciones forzadas. Destaca el caso de Colima, que en 2017, 2018 y 2019 registra una tasa bastante alta de homicidios en el periodo y está en las primeras tres entidades en 2018 y 2019, pero no se encuentra entre las entidades con mayor tasa de desapariciones forzadas. Sin embargo, de acuerdo con el *Informe sobre fosas clandestinas y registro nacional de personas desaparecidas o no localizadas* (Comisión Nacional de Búsqueda [CNB] 2020), Colima es el segundo estado con un mayor índice de fosas clandestinas (115 fosas en el periodo que comprende del 31 de diciembre de 2018 al

31 de diciembre de 2019). Asimismo, Colima también está entre los estados con un mayor índice de cuerpos exhumados en fosas clandestinas.

TABLA 7
ENTIDADES CON MAYOR NÚMERO DE HOMICIDIOS
Y DE DESAPARICIONES FORZADAS POR CADA 100,000
HABITANTES EN EL PERIODO 2015-2019

<i>Estado y año</i>	<i>Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes</i>	<i>Estado y año</i>	<i>Tasa de desapariciones forzadas por cada 100,000 habitantes</i>
COL19	130.62	MOR16	0.65
MOR16	117.5	OAX19	0.35
COL18	111.21	GRO15	0.19
BCS18	100.7	GRO19	0.18
BC19	99.04	GRO17	0.18
COL17	84.08	GRO16	0.15
GRO18	81.17	MICH19	0.1
GRO17	80.49	GRO18	0.1
MOR19	79.26	MICH18	0.07
GRO16	77.01	BCS18	0.07
GRO19	76.93	CHIH15	0.05
GTO19	73.42	VER19	0.04
BC18	73.26	VER18	0.04
SIN18	66.31	CHIH16	0.04
MICH15	63.02	SIN19	0.04

FUENTE: Censo de Procuración de Justicia Estatal, periodo 2015-2019.

Las tablas anteriores ubican a las entidades que tienen mayor prevalencia de los delitos de desaparición forzada, y también de homicidios, de acuerdo con el censo de procuración de justicia del INEGI. Esto permite identificar aquellas entidades que registran patrones similares en ambos delitos. De acuerdo con los datos presentados, los patrones son similares en Guerrero, Veracruz y Morelos.¹¹ El estado de Sinaloa en 2018 se encuentra

¹¹ De acuerdo con la base de datos del Centro de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (Cenapi), los diez estados con mayor número de eventos

entre los estados con mayores tasas de homicidios, y en 2019 con una de las tasas más altas en desaparición forzada. Es importante destacar que el estado de Sinaloa encabeza la lista de las entidades con un mayor índice de fosas clandestinas y de cuerpos exhumados en fosas clandestinas (CNB, 2020). Es el mismo caso de Veracruz, que no aparece entre las entidades con mayores tasas de homicidios por cada 100,000 habitantes, pero sí de desaparición forzada, y se encuentra en el tercer puesto de las entidades con un mayor índice de fosas clandestinas.

V. CONCLUSIONES

El objetivo de este capítulo fue explorar las relaciones entre la desaparición forzada y el régimen de violencia e impunidad existentes en México. Este análisis se basó en el argumento que sostiene que este tipo de desapariciones ocurren en un contexto generalizado de violencia e impunidad con una alta prevalencia de otros delitos, es decir, que no ocurren de manera aislada, y que están relacionadas con otros fenómenos, como la violencia y la impunidad. La constante en la documentación de los casos de desaparición forzada es la falta de información y transparencia en los registros oficiales.

En este texto se intentó brindar un aporte en la comprensión del fenómeno para evaluar la manera en que la desaparición forzada se relaciona con otros delitos. A lo largo del texto se mostraron algunos hechos que han permitido desmitificar algunas ideas recurrentes sobre la manera en la que ocurre este fenómeno. Esto pone de manifiesto la necesidad de incorporar el contexto y empezar a hablar de una violencia que se manifiesta en diferentes niveles y direcciones. En este sentido, las desapariciones forzadas son una de las múltiples formas en las que estos tipos de violencia se manifiestan.

Este libro intenta hacer un aporte en esta dirección indicando que el fenómeno tiene lugar en un contexto de violencia multidireccional con dife-

de desaparición reportados en el periodo 2015-2017 son Guanajuato, Estado de México, Puebla, Chihuahua, Sinaloa, Nuevo León, Aguascalientes, Guerrero, Jalisco y Tamaulipas. En los estados de Guanajuato y Estado de México se concentran el 34.5 por ciento del total de eventos registrados en el periodo 2015-2017. Guanajuato y México están entre las entidades con mayor número de homicidios de acuerdo con el censo de procuración, pero no aparecen entre las entidades con mayor número de desapariciones forzadas. Asimismo, de acuerdo con el *Informe sobre fosas clandestinas y registro nacional de personas desaparecidas o no localizadas*, las entidades federativas que registran los números más altos de personas desaparecidas y no localizadas en el periodo que comprende del 1o. de diciembre de 2018 al 31 de diciembre de 2019 son Jalisco (2,100), Tamaulipas (613), Chihuahua (459), Nuevo León (433), Puebla (423), Guerrero (269) y Zacatecas (212).

rentes patrones y combinaciones de actores, y que ocurre por medio de configuraciones de relaciones complejas entre agentes estatales y no estatales. En este sentido, las desapariciones imponen retos al entendimiento general de los derechos humanos (Estévez, 2012), pero también a su medición. De hecho, esta medición debe adquirir otros matices para pensar este tipo de fenómenos que adquieren dinámicas complejas.

El trabajo del ODIM ha problematizado las explicaciones existentes para dar cuenta del fenómeno de desaparición y ha establecido que ninguna de las explicaciones recurrentes es suficiente para comprender el fenómeno en México; es por ello que se apuesta por una perspectiva más amplia, en particular de la situación de violencia en la que se presentan las desapariciones en general, y específicamente la desaparición forzada. Para este fin se tomaron datos de diversos delitos para analizar las múltiples relaciones que se dan entre ellos con la finalidad de brindar un modesto aporte para comprender mejor el contexto de violencia generalizada en el que ocurren los delitos de desaparición forzada y los delitos contra la libertad personal.

Aunque existe un importante vacío de información en materia de desapariciones forzadas, los datos existentes permitieron ubicar algunas tendencias. De acuerdo con las fuentes analizadas, los estados con mayor número de homicidios son también los estados con mayor número de desapariciones. Se encontraron correlaciones significativas entre el delito de desaparición forzada y los delitos que atentan contra la libertad personal y otros delitos, como homicidios, robos, extorsión. Esto apoya la idea de que las desapariciones no ocurren en un contexto aislado, y brinda elementos para delinear el régimen de violencia y de impunidad en el que ocurre este fenómeno.

Asimismo, en las bases de datos utilizadas para la elaboración de este artículo se encontraron patrones que indican los graves problemas existentes en el registro, clasificación y categorización de la información para el delito de desaparición forzada y los delitos que atentan contra la libertad personal en general. Se encontraron patrones problemáticos en la manera en que las fiscalías y procuradurías están registrando la información, que puede ser indicativo de problemas más graves como un intento de reducir los delitos registrados.

Por ejemplo, aquellos estados que no reportan procesos iniciados en materia de desaparición forzada (carpetas de investigación o averiguaciones previas), pero que reportan casos en otras fuentes, están mostrando importantes deficiencias en materia de respuesta estatal, ya sea por una falta de reconocimiento de la problemática, por la minimización de la severidad del

delito o por la impunidad existente. Estas inconsistencias en la categorización y clasificación de los delitos relacionados con la libertad personal indican un importante problema que requiere atención inmediata, ya que estos delitos difícilmente serán monitoreados efectivamente porque no se publica información específica y confiable al respecto.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Arias, E. D., y Goldstein, D. M. (2010). Violent pluralism: Understanding the new democracies of Latin America. En E. D. Arias y D.M. Goldstein (Eds.), *Violent Democracies in Latin America* (pp. 1-34). Duke University Press.
- Carey, S. C., y Poe, S.P. (2004). *Understanding Human Rights Violations: New Systematic Studies*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Cingranelli, D. L., y Richards, D. L. (2010). The Cingranelli and Richards (CIRI) human rights data project. *Hum. Rts. Q.*, 32, 401.
- Cingranelli, D.L. y Richards, D.L. (1999). Respect for human rights after the end of the cold war. *Journal of Peace Research*, 36(5), 511-534.
- Comisión Nacional de Búsqueda (2020, enero 6). *Informe sobre fosas clandestinas y registro nacional de personas desaparecidas*. <https://www.gob.mx/cnb/documentos/informe-sobre-fosas-clandestinas-y-registro-nacional-de-personas-desaparecidas-o-no-localizadas-enero-2020>
- Davenport, C. (1995). Multi-dimensional threat perception and state repression: An inquiry into why states apply negative sanctions. *American Journal of Political Science*, 39(3), 683-713.
- Davenport, C., y Armstrong, D. A. (2004). Democracy and the violation of human rights: A statistical analysis from 1976 to 1996. *American Journal of Political Science*, 48(3), 538-554.
- Díaz-Cayeros, A., Magaloni, B., Matanock, A., y Romero, V. (2011). Living in fear: Mapping the social embeddedness of drug gangs and violence in Mexico. Manuscript: University of California at San Diego, 90, 91-98.
- Durán-Martínez, A. (2017). *The politics of drug violence: Criminals, cops and politicians in Colombia and Mexico*. Oxford University Press.
- Estévez, A. (2012). La violencia en México como crisis de derechos humanos: las dinámicas violatorias de un conflicto inédito. *Contemporânea-Revista de Sociologia da UFSCar*, 2(1), 21-21.
- Frissard, P. (2019, octubre 28). Retos en el monitoreo de la incidencia delictiva. *Nexos*. https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1667#_ftn1

- Kalyvas, S. N. (2006). *The logic of violence in civil war*. Cambridge University Press.
- Krain, M. (1997). State-sponsored mass murder: The onset and severity of genocides and politicides. *Journal of Conflict Resolution*, 41(3), 331-360.
- McNitt, A. D. (1988). Some thoughts on the systematic measurement of the abuse of human rights. En D.L. Cingrannelli (Ed.), *Human Rights Policy Studies Organization Series* (pp. 89-103). Palgrave Macmillan.
- Morris, S. D. (2012). Corruption, drug trafficking, and violence in Mexico. *The Brown Journal of World Affairs*, 18(2), 29-43.
- Morris, S. D. (2013). Drug trafficking, corruption, and violence in Mexico: mapping the linkages. *Trends in organized crime*, 16(2), 195-220.
- Observatorio sobre Desaparición e Impunidad. (2017). *Informe sobre desapariciones en el estado de Nuevo León con información de CADHAC*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Flacso México-Universidad de Oxford- Universidad de Minnesota. <https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto-odim/791/Informe%20sobre%20Desapariciones%20en%20el%20Estado%20de%20Nuevo%20Le%C3%B3n%20con%20infor%20maci%C3%B3n%20de%20Cadhaci>
- Osorio, J. (2012). *Democratization and Drug violence in Mexico*. Notre Dame: University of Notre Dame, unpublished typescript.
- Poe, S. C., Tate, C. N., y Keith, L. C. (1999). Repression of the human right to personal integrity revisited: A global cross-national study covering the years 1976-1993. *International Studies Quarterly*, 43(2), 291-313.
- Poe, S. C., y Tate, C. N. (1994). Repression of human rights to personal integrity in the 1980s: A global analysis. *American Political Science Review*, 853-872.
- Rasler, K. (1986). War, accommodation, and violence in the United States, 1890-1970. *American Political Science Review*, 80(3), 921-945.
- Rivera, M. A. (2013). *¿Por qué reprimen las democracias?: los determinantes de la violencia estatal en América Latina*. Flacso, México.
- Robles, G., Calderón, G., y Magaloni, B. (2013). *Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México* (No. IDB-WP-426). IDB Working Paper Series.
- Robles, G., Calderón, G. y Magaloni, B. (2013). *The economic consequences of drug trafficking violence in Mexico*. Poverty and Governance Series Working Paper, Stanford University.
- Salama, P. (2013). Homicidios, ¿es ineluctable la violencia en América Latina? *Frontera Norte*, 25(49), 07-27.

- SESNSP. (2023, marzo 25). *Incidencia delictiva*. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-299891?state=published>
- SESNSP. (2018, enero). *Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15. Manual de llenado Versión 2.4*. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Manual_Nuevo_Instrumento.pdf
- Sherborne, L. M. (2003). *An integrated model of political repression: Developments in theory and modeling*. University of Houston.
- Shirk, D. A. (2010). Drug violence in Mexico: Data and analysis from 2001-2009. *Trends in Organized Crime*, 13(2-3), 167-174.
- Sikkink, K. (2019). *Evidence for hope: Making human rights work in the 21st century* (vol. 28). Princeton University Press.
- Trejo, G., y Ley, S. (2016). Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México. *Política y Gobierno*, 23(1), 11-56.
- Vilalta, P. (2009). Los factores de la violencia durante el delito en México: armas de fuego, momento del día y experiencia criminal. *Estudios Sociológicos*, 211-235.
- Walsh, J. I., y Piazza, J. A. (2010). Why respecting physical integrity rights reduces terrorism. *Comparative Political Studies*, 43(5), 551-577.
- Widner, B., Reyes-Loya, M. L., y Enomoto, C. E. (2011). Crimes and violence in Mexico: Evidence from panel data. *The Social Science Journal*, 48(4), 604-611.
- Zanger, S. C. (2000). A global analysis of the effect of political regime changes on life integrity violations, 1977-93. *Journal of Peace Research*, 37(2), 213-233.
- Zepeda Gil, R. (2018). Siete tesis explicativas sobre el aumento de la violencia en México. *Política y Gobierno*, 25(1), 185-211.

Desapariciones y regímenes de violencia. Lecciones desde México, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 29 de febrero de 2024 en los talleres de Litografía Ingramex, S. A. de C. V., Centeno 162-1, Granjas Esmeralda, Iztapalapa, 09810 Ciudad de México, tel. 55 5445 0470, ext. 364. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó *holmen book* de 55 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 300 ejemplares (impresión digital).