

Haciendo presentes a las y los desaparecidos a través de la participación ciudadana

Dra. María Teresa Villarreal Martínez

Doctora en Política Pública, ITESM, terevima@yahoo.com

Introducción

Para México, los primeros tres lustros de este siglo XXI han estado marcados por una escalada de violencia delincuencia y de su combate militarizado que aún deja una estela creciente de decenas de muertes violentas y de casos de personas desaparecidas, en su gran mayoría impunes. La guerra contra el narcotráfico iniciada en diciembre de 2006 por el gobierno federal encabezado por el entonces presidente Felipe Calderón¹ y que ha continuado el actual mandatario Enrique Peña Nieto², que ha implicado un amplio despliegue del ejército y la marina por todo el territorio nacional, ha evidenciado la debilidad institucional para hacer frente a los elevados costos sociales que la población ha tenido que pagar por esta lucha que sigue sin dar muestras de haber debilitado a los cárteles del narcotráfico.

Quizá una de las manifestaciones más atroces de esta crisis es la desaparición de personas, pues mientras no se conozca su paradero, se trata de un delito permanente y continuado, y sus efectos se prolongan en el tiempo tanto para las víctimas como para sus familiares, víctimas indirectas. La desaparición de los 43 estudiantes normalistas en Iguala, Guerrero, - en septiembre de 2014- es el caso paradigmático que representa a decenas de miles de personas que han desaparecido en medio de la violencia delincuencia agudizada por su combate militarizado. Como agravante de la crisis, hay que señalar la impunidad persistente en la mayoría de los casos, atribuible no solo a la posible complicidad entre autoridades y

¹ El gobierno de Felipe Calderón inició el 01 de diciembre de 2006 y terminó el 30 de noviembre de 2012.

² El gobierno de Enrique Peña Nieto inició el 01 de diciembre de 2012 y terminará el 30 de noviembre de 2018.

delincuencia sino sobre todo a la falta de capacidades institucionales para reconocer el problema, llevar a cabo investigaciones eficientes y reparar los daños infligidos a las víctimas.

Los familiares de las personas desaparecidas, ellos mismos víctimas indirectas de este delito, son quienes han tenido que ingeniárselas para abrir brecha en medio de la indiferencia social y la indolencia gubernamental para visibilizar el problema, evidenciar que los procedimientos existentes de procuración de justicia no funcionan, y que los marcos legales no garantizaban los derechos de las víctimas. Estas acciones han puesto en el centro de la coyuntura a las víctimas, no como receptores pasivos de conmiseración social y de asistencia pública, sino como sujetos activos que en su lucha por la justicia se han ido involucrando en formas participativas innovadoras que los han empoderado y convertido en importantes impulsores de cambios legislativos y en la gestión de la procuración de justicia.

En esta ponencia se examina la acción colectiva entendida como participación ciudadana no institucionalizada desarrollada por los colectivos de familiares de personas desaparecidas en México entre 2009 y 2016, a fin de explorar las limitaciones y oportunidades que ofrecen estas experiencias para visibilizar el problema de la desaparición, introducirlo en la agenda pública –social y estatal-, y presentarlo como el indicador ineludible de la falencia de un sistema democrático, pues qué clase de democracia puede haber en una sociedad donde las y los ciudadanos desaparecen a manos de agentes estatales y de particulares en completa impunidad. Para la obtención de información sobre las acciones emprendidas por estos colectivos recurrimos a la revisión hemerográfica por internet, perfiles de *facebook* y sitios oficiales de estos grupos, de documentos e informes de organismos de derechos humanos, y la observación directa de algunas acciones llevadas a cabo por familiares de personas desaparecidas en Nuevo León, Veracruz y Coahuila.

En la primera parte de este ensayo presentamos el marco referencial sobre la desaparición de personas tal como es definida en instrumentos internacionales de derechos humanos y las dimensiones que este problema alcanza en México. En seguida se ofrece el marco teórico desde el cual analizamos la información recabada, para ello recurrimos a la

discusión teórica sobre la relación entre participación ciudadana no institucionalizada, el contexto de su ejercicio y su necesaria orientación hacia procesos de *accountability* social como salvaguarda de la democracia fundamentada en derechos humanos. A continuación presentamos la información referente a las acciones emprendidas por los grupos organizados de familiares de víctimas de desaparición enmarcándolos en la modalidad de participación ciudadana no institucionalizada encaminada a visibilizar un problema público e introducirlo en la agenda de discusión social y en la agenda gubernamental. En la última parte reflexionamos sobre las posibilidades que estas experiencias de participación tienen para evidenciar la urgencia de atender el problema de la desaparición de personas como una condición indispensable para la sobrevivencia de un sistema democrático.

La guerra contra el narcotráfico

A partir de diciembre de 2006, el gobierno federal emprendió el combate al crimen organizado desplegando por todo el territorio nacional –incluso en las ciudades- a las fuerzas armadas –Ejército y Marina- como estrategia central de la política de seguridad. Diez años después de haber iniciado la implementación de esta política, uno de los resultados más visibles y dolorosos es la desaparición de más de 30 mil personas.

Hasta el final del sexenio de Vicente Fox en 2006, el tema de las desapariciones hacía referencia específicamente a la desaparición forzada por motivos políticos de al menos 1,200 personas durante la llamada “guerra sucia” –entre 1965 y 1982- que emprendió el gobierno federal contra opositores de izquierda. En 2011, la Caravana del Consuelo y la Caravana al Sur emprendidas por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, MPJD, mostraron que miles de personas seguían desapareciendo en decenas de entidades en los últimos años a manos de la delincuencia, y también de policías, militares, o simplemente de desconocidos. Lo que ya denunciaban localmente grupos civiles en distintas entidades, se constató entonces a nivel nacional: la desaparición de personas, y en no pocos casos desaparición forzada, es un problema actual en México de dimensiones inciertas.

Aunque se habla de decenas de miles de casos, no todos encuadran en la definición de desaparición forzada –con participación, apoyo o aquiescencia de agentes del Estado–, ya que buena parte de los casos recientes son atribuidos a la delincuencia organizada, aunque sin evidencias, pues son pocas las denuncias y más escasas todavía las averiguaciones que realizan las procuradurías. Además, la inclusión del delito de desaparición en los códigos penales solo ha ocurrido recientemente y en algunas entidades del país, por lo que las denuncias quedan asentadas como secuestro, aunque una de las diferencias con la desaparición es que en esta última no hay petición de rescate.

La desaparición forzada de personas, que implica la participación directa o la aquiescencia de agentes estatales, es considerada por organismos internacionales como una de las más graves y crueles violaciones a los derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, ha señalado que ésta incluye la violación múltiple y continuada de varios derechos: a la libertad, integridad personal, seguridad jurídica, garantías judiciales, no sólo de la víctima sino también de sus familiares, que debieran ser garantizados por el Estado (CIDH, 1998). Sin embargo, en el contexto actual de México, también hay desapariciones atribuibles a agentes privados –delincuencia organizada– aunque sin que se pueda cuantificar con exactitud cuántos casos son de este tipo, pues son pocas las denuncias y más escasas todavía las averiguaciones que realizan las procuradurías. Esta realidad ha abierto en México la discusión sobre la tipificación del delito de desaparición de personas, no solo las ejecutadas por agentes estatales, sino también por particulares. En este sentido, en 2015, en la Ciudad de México se aprobó una legislación local para eliminar y sancionar la desaparición forzada y la realizada por particulares. A nivel federal, sigue pendiente la aprobación de una ley de aplicación nacional sobre este tema. La inclusión del delito de desaparición en los códigos penales solo ha ocurrido recientemente en algunas entidades del país, por lo que la mayoría de las denuncias quedan asentadas como secuestro o simplemente como persona extraviada.

Esta indolencia del sistema de procuración de justicia, amparada en lagunas legales, favorece la impunidad y revictimiza a los desaparecidos y sus familiares que demandan la búsqueda de sus seres queridos. Según el destino de la víctima de la desaparición, sea

forzada o no, también pueden vulnerarse sus derechos a la vida y a no ser sometido a torturas ni tratos degradantes. Cuando se trata de detenciones, arbitrarias o no, pero que terminan en desaparición, se violan también los derechos de la víctima a un juicio imparcial y a las debidas garantías. Cuando se trata de desapariciones perpetradas por agentes no estatales, la impunidad demuestra la falta de cumplimiento del Estado a su compromiso internacional de evitar que terceros obstaculicen a la población el disfrute de los derechos humanos. La puerta de acceso a la justicia se cierra cuando las autoridades rechazan que se trate de una desaparición, se niegan a recibir una denuncia o dilatan las investigaciones, ocultan información sobre el paradero de la víctima. De esta manera, se violan los derechos a un recurso efectivo, con reparación e indemnización; así como el derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición.

Todo esto es el cabo visible de una cadena de impunidades que impide emprender la búsqueda efectiva y oportuna de los desaparecidos, así como la sanción a los responsables. La desconfianza social crece junto con el miedo a ser víctima también de estos delitos; los afectados enfrentan el aislamiento social y sólo algunos tienen la capacidad de salir a la luz pública para denunciar los crímenes y la impunidad. De modo destacado, los familiares de víctimas de desaparición se han organizado en algunas partes del país para desarrollar un nuevo activismo que reclama mecanismos para ejercer el derecho a la verdad, a la memoria, a la reparación, en una palabra, a la justicia.

Es esta lucha de las víctimas organizadas, específicamente para el caso de las personas desaparecidas, la que se considera en este ensayo un ejemplo de participación ciudadana no institucionalizada, que exige cuentas, que monitorea el trabajo de las autoridades, aplica sanciones simbólicas y realiza propuestas legales y de política pública. Por eso, para examinar su repertorio de acciones y el impacto logrado partimos del enfoque teórico más general relacionado con la participación ciudadana no institucionalizada, la rendición social de cuentas y a salvaguarda de la democracia basada en derechos.

Participación ciudadana no institucionalizada, democracia y derechos humanos

Los fundamentos de la democracia moderna son la soberanía popular y el control de los gobernantes por los gobernados. El primero se hace patente en los procesos electorales, y el segundo se refiere a la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana en la definición de las metas sociales y las formas de alcanzarlas (Consejo Científico del CLAD, 2000). Para la existencia de un Estado Democrático de Derecho es indispensable la rendición de cuentas de agentes públicos y privados, la defensa de libertades políticas y de derechos civiles (O'Donnell, 2001). Si no se reconocen ni respetan las libertades y derechos de los ciudadanos, el control de la acción estatal es imposible. Así, la democracia es un modo particular de relación entre Estado y ciudadanos, relación definida por la rendición de cuentas de los gobernantes a los ciudadanos, para someterse a su escrutinio y sanción.

Como señala Arnstein (1969), la participación tiene qué ver con el poder como capacidad de los ciudadanos que generalmente son excluidos para influir intencionalmente en el proceso decisorio: fijar los objetivos y metas de las políticas, determinar la asignación de recursos, involucrarse en la operación de los programas y participar de los beneficios. Esta clase de participación que se traduce en poder ciudadano ocupa los niveles superiores de la “escalera de la participación”, los escalones inferiores en los que prevalece la manipulación y el asistencialismo son considerados por Arnstein no-participación, y los escalones intermedios corresponden a la participación simbólica donde los ciudadanos tienen voz pero no pueden garantizar su incidencia en el proceso, como ocurre cuando reciben información, son consultados o hacen propuestas, pero no tienen capacidad decisoria.

Ya sea en ausencia de mecanismos formales de participación o a la par de ellos, los ciudadanos han creado sus propias organizaciones para involucrarse en los asuntos públicos, señalar los problemas que deben ser atendidos con políticas específicas, aportar ideas sobre cómo atender esas cuestiones, denunciar irregularidades y monitorear el desempeño de los gobernantes. Las movilizaciones emprendidas por ciudadanos organizados son formas no institucionalizadas de participación en los asuntos públicos que van más allá de los procesos electorales y del involucramiento a través de los partidos, y que muchas veces rebasan a los mecanismos institucionalizados de participación que no son percibidos como espacios plurales ni de deliberación crítica.

Si en los mecanismos formales la preocupación suele centrarse en cómo lograr algún tipo de representatividad, en la participación no institucionalizada y autónoma la cuestión primordial es construir la legitimidad, puesto que no hay una representatividad político-electoral, sino presuntiva y político-simbólica. Un desafío de los grupos que participan de manera no institucionalizada es legitimar su intervención, ganar la aceptación y el apoyo de los grupos sociales cuyos derechos dicen promover y defender aunque éstos no les hayan dado un nombramiento y encomienda explícito y formal. Lograr esta conexión con la sociedad tiene que ver con la capacidad de construir significados que sean compartidos, y mostrar que es posible y deseable cambiar una situación.

La emergencia de acciones colectivas organizadas depende de factores externos e internos. En los primeros destacan los grupos solidarios preexistentes (Tilly, 1995), y también la estructura de oportunidades políticas (Tarrow, 1997) que se manifiesta en las posibilidades de acceso a las élites políticas, la disponibilidad de aliados influyentes, la coincidencia con coyunturas favorables en ámbitos más amplios –nacional o mundial. Aunque estas oportunidades son externas a los grupos movilizados, ellos mismos pueden crearlas o modificarlas con su actuación.

En los factores internos destacan la disponibilidad de recursos materiales, organizativos, simbólicos; los significados y conceptos construidos por el grupo o el movimiento y que son compartidos socialmente para servir de puente entre las oportunidades para la acción colectiva y la realización de la misma. Es decir, no basta con que el contexto presente oportunidades favorables y que los recursos estén disponibles, “es imprescindible que la gente se sienta agraviada y crea que la acción colectiva puede contribuir a solucionar la situación” (Ibarra, Gomá y Martí, 2002:43), en esto juegan un papel esencial los discursos que se van construyendo en el movimiento. Los grupos que se organizan y movilizan en torno a lo que consideran un problema, proponen una visión, hacen un diagnóstico donde lo que ocurre “no es fatalidad sino fruto de un orden que puede cambiarse si se lucha y actúa en la dirección adecuada” (45).

Estos actores políticos colectivos que se conforman a partir de la participación voluntaria, mantienen una relativa estabilidad y cierta homogeneidad en los objetivos, se constituyen en lo que Ibarra, Gomá, González y Martí (2002) llaman red crítica cuando buscan intervenir de manera intencionada en el ámbito político para desafiar las interpretaciones dominantes e incidir sobre los procesos y resultados de las políticas públicas que se gestan en los espacios institucionalizados de toma de decisiones –red principal, que puede ser una comunidad de políticas. No todo movimiento social o conjunto de organizaciones constituye una red crítica, porque algunos ponen el acento de su actuación en la resistencia y la creación de espacios de alternatividad, sin plantearse la incidencia en las políticas públicas y en la toma de decisiones sobre los asuntos colectivos. El surgimiento de una red crítica y sus posibilidades de impactar la política pública dependen de tres factores: a) el capital social alternativo disponible en una comunidad para que provea de miembros y apoyo a la red crítica; b) la configuración concreta de la red principal –la que ocupa el espacio formalizado de conformación de las políticas-, una red de políticas es más flexible y permeable que una comunidad de políticas; y c) los marcos interpretativos (Gamson, 1992; Benford y Snow 2000) que utilizan para legitimar su discurso y acciones, pues mientras más distante sea el discurso de la red crítica con respecto a la opinión pública, menos posibilidades de apoyo social tendrá; pero también, una red principal distanciada de la sociedad o que la agravia, puede favorecer las simpatías de la opinión pública hacia la red crítica y considerar su discurso como viable y deseable (Ibarra, Gomá, González y Martí, 2002).

La vinculación de la participación ciudadana con su finalidad de control social de los gobernantes se logra cuando tiene como referencia los derechos humanos (Theede, 2006) y su integralidad³. Aunque el marco legal es un referente indispensable, el horizonte último se encuentra en el consenso social acerca de los bienes y valores colectivos que se construye en el espacio público (Ramírez Sáiz, 2006) mediante la deliberación que tiene como referente discursivo los derechos humanos fundamentales. Es decir que la

³ Artículo 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993: ‘Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso’.

participación ciudadana como control social no es sólo un asunto relacionado con la democratización del régimen, sino también con la democratización de la sociedad de modo que se amplíe el horizonte de lo que se entiende por democracia.

Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y su repertorio de acciones públicas

La conformación de los nuevos colectivos de ciudadanos que denuncian públicamente la desaparición de sus seres queridos sigue la geografía de la violencia atribuida a los carteles del narcotráfico y su combate militarizado por parte del Estado: Baja California, Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas, Coahuila, Durango, Nuevo León, Sonora, Veracruz, Guerrero, Michoacán, Oaxaca. Estos colectivos han llevado a las plazas y a las calles sus reclamos y su dolorosa indignación, porque están convencidos de que no se trata de un asunto íntimo que pueda resolverse en el ámbito de lo privado y mediante el trato individualizado con el Estado, sino que tiene que ser ventilado en el espacio público, porque es un problema que lastima a la sociedad y requiere la atención del gobierno, y pone en entredicho los discursos y las instituciones que pregonan democracia y derechos humanos, y evidencia la negligencia del gobierno y, en algunos casos, hasta la complicidad de sus agentes.

Estos grupos tienen en su origen la lucha individual, primero, de algunos familiares de las víctimas que decidieron hablar y actuar en el espacio público donde se encontraron con otros que compartían el mismo dolor y las mismas exigencias, después integraron colectivos que emprenden acciones organizadas y públicas. Sólo algunos han conseguido apoyo de asociaciones de derechos humanos, crear o integrarse a redes más amplias de actores solidarios con esta causa, y lograr reformas legales que tomen en cuenta a las víctimas.

Aunque la desaparición de personas se trata de un problema generalizado en México, solo en algunas entidades de la República en donde se han hecho visibles colectivos y organizaciones de familiares de personas desaparecidas que expresamente trabajan en atender este asunto. En la Cuadro 1 presentamos un listado de colectivos que entre 2009 y

2017 han realizado algunas de las acciones públicas que exponemos a continuación. Estos son solamente los grupos que han adoptado un nombre propio, porque también hay familiares que actúan de manera conjunta pero que no reportan un nombre como organización, al menos en los reportes de prensa.

Cuadro 1. Organizaciones de familiares de personas desaparecidas en México

| Nombre del colectivo | Estados donde están presentes |
|--|-------------------------------|
| Asociación Ciudadana contra la Impunidad, A. C. | Baja California |
| Unidos por los Desaparecidos de Baja California, A. C. | Baja California |
| Asociación Esperanza contra la Desaparición Forzada de Personas y la Impunidad, A. C. | Baja California y Sinaloa |
| Comité de Madres y Familiares con Hijas Desaparecidas en Cd Juárez | Chihuahua |
| Familiares Organizadas con Red Mesa de Mujeres | Chihuahua |
| Familiares organizados con Centro de Derechos Humanos Paso del Norte | Chihuahua |
| Justicia para Nuestras Hijas, A. C. | Chihuahua |
| Madres Unidas | Chihuahua |
| Nuestras Hijas de Regreso a Casa, A. C. | Chihuahua |
| Alas de Esperanza | Coahuila |
| Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Desaparecidos de Piedras Negras | Coahuila |
| Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC) | Coahuila |
| Grupo V.I.D.A., Víctimas por sus Derechos en Acción | Coahuila |
| Colectivo Colibrí | Estado de México |
| Colectivo de Deudos y Defensores por la Dignidad de Nuestros Desaparecidos | Estado de México |
| Colectivo de Familias de Guanajuato | Guanajuato |
| Colectivo de Familiares de Desaparecidos "Siempre Vivos" | Guerrero |
| Comité de Familiares y Amigos de Secuestrados, Desaparecidos y Asesinados en Guerrero | Guerrero |
| Los Otros Desaparecidos de Iguala | Guerrero |
| Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco (FUNDEJ) | Jalisco |
| Comité de Familiares de Personas Detenidas Desaparecidas en México ¡¡Alzando Voces!! (Cofaddem) | Michoacán |
| Frente de Víctimas del Estado de Morelos | Morelos |
| Víctimas y Ofendidos del Estado de Morelos, A.C. | Morelos |
| Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Desaparecidos y Secuestrados de Nuevo León, (AMORES) | Nuevo León |
| Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León (FUNDENL) | Nuevo León |
| Red Eslabones por los Derechos Humanos | Nuevo León, |

| | |
|--|---------------------------------------|
| | Michoacán, Estado de México, Veracruz |
| Comité de Familiares de Detenidos-Desaparecidos Hasta Encontrarlos | Oaxaca y Michoacán |
| Desaparecidos Justicia, A. C. | Querétaro |
| Unidos Buscando a Nuestros Desaparecidos | San Luis Potosí |
| Voz y Dignidad por los Nuestros | San Luis Potosí |
| Desaparecidos del El Fuerte, "Las Rastreadoras" | Sinaloa |
| Unión de familiares de desaparecidos de Sinaloa en los años 70s | Sinaloa |
| Voces Unidas por la Vida | Sinaloa |
| Colectivo 21 de Mayo | Tamaulipas |
| Colectivo de Desaparecidos de San Fernando | Tamaulipas |
| Colectivo de Familiares y Amigos de Desaparecidos en Tamaulipas | Tamaulipas |
| Buscamos a Nuestras Hijas A.C. | Veracruz |
| Buscando a los Desaparecidos y Desaparecidas Veracruz | Veracruz |
| Colectivo de Familiares Enlace Xalapa | Veracruz |
| Colectivo de Familiares de Desaparecidos de Orizaba y Córdoba | Veracruz |
| Colectivo El Solecito de Veracruz | Veracruz |
| Colectivo por la Paz Xalapa | Veracruz |
| Familiares de desaparecidos y desaparecidas de Xalapa | Veracruz |
| Familiares en Búsqueda "María Herrera" A. C. | Veracruz |
| Familiares en Búsqueda Coatzacoalcos | Veracruz |
| Red de Madres Veracruz | Veracruz |
| Solecito Cardel | Veracruz |
| Solecito Córdoba | Veracruz |
| Solecito Veracruz | Veracruz |

Fuente: Elaboración propia basada en revisión hemerográfica.

Todas estas organizaciones de familiares han hecho visible el problema en las entidades donde despliegan sus acciones, pero la ubicación del asunto en la agenda nacional ocurre a partir de las caravanas organizadas por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, MPJD, en el 2011. La prensa local de cada entidad ha dado diversa cobertura a estos grupos de familiares. Entre las actividades que suelen emprender destacan el registro de casos que reciben directamente o que aparecen publicados en los medios, la realización de plantones en plazas y afuera de oficinas públicas, ruedas de prensa, difusión de casos en las redes sociales, y la investigación del paradero de sus seres queridos. Del conjunto de acciones que han llevado a cabo estos grupos de familiares, identificamos aquellas que podrían orientarse hacia el tratamiento de la desaparición de personas como un problema público,

que debe ser incluido en la agenda pública y sobre el que se deben diseñar una política pública integral.

Entre las acciones emprendidas por algunos de estos grupos destaca la interlocución con autoridades para dar seguimiento puntual a casos concretos de personas desaparecidas, con la finalidad de revisar los avances de las investigaciones ministeriales y demandar que no sólo se encuentre y sancione a los responsables sino, sobre todo, que se busque a las víctimas. La participación de los colectivos en el proceso de investigación de las procuradurías no sigue canales formales establecidos porque las leyes no prevén este tipo de involucramiento de las víctimas, por tanto, se trata de innovaciones impulsadas por estos grupos. En algunos casos estas últimas han sido tan exitosas que han creado canales cuasiformales de relación con las autoridades: no existen en las leyes, pero se llevan a cabo en espacios oficiales, se incrustan en el proceso formal de investigación y se dan a conocer públicamente como participación legítima. Este logro tiene que ver con las oportunidades que ofrece el contexto y la capacidad de incidencia política.

A continuación revisamos las acciones públicas que realizan los colectivos de familiares de personas desaparecidas en distintos estados del país:

- a. Registro y documentación de casos
- b. Denuncia pública
- c. Diálogo con autoridades
- d. Impulso de marcos legales
- e. Búsqueda de desaparecidos
- f. Creación de redes
- g. Construcción de la memoria

A continuación revisamos cómo ha llevado a cabo cada una estas acciones los diferentes colectivos.

a. Registro y documentación de casos

Todos estos colectivos realizan un trabajo de registro y documentación de casos. No se trata solamente de recolectar información y documentar la desaparición de sus propios familiares, sino que recaban datos de otros casos registrados en la misma entidad, utilizando como fuente de información las noticias publicadas en los medios, y las denuncias que reciben cuando realizan un evento público y algunas personas se acercan a comentar sus casos. De ese modo, estos colectivos han llegado a dimensionar la problemática con mayor precisión que los mismos gobiernos, los cuales muchas veces carecen de registros y por tanto de estadísticas sobre la prevalencia del problema. No solamente contabilizan las desapariciones, sino que el examen de esta información les permite detectar similitudes y tendencias en la ocurrencia de este delito. Un ejemplo de este trabajo de documentación y sistematización de casos se encuentra en el informe *La desaparición forzada expresión del incumplimiento de las responsabilidades de respeto, protección y garantía de los derechos a la seguridad, integridad y libertad en México*, elaborado por la Red de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y familias con personas desaparecidas, publicado en marzo de 2011⁴, en ocasión de la visita a México del Grupo Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de Personas de Naciones Unidas, GTDF. Otro ejemplo es *Desapariciones en Nuevo León desde la mirada de CADHAC. Informe 2009-2016*⁵ que describe el problema de la desaparición de personas en esa entidad y ofrece datos estadísticos de incidencia y rasgos de las víctimas y perpetradores.

La documentación de casos enfrenta como principal obstáculo el miedo: los familiares se acercan a estos colectivos en algún evento público, cuentan su caso pero luego se alejan. Otra dificultad es el acceso a los expedientes de las averiguaciones que a veces son negados incluso a los familiares, o bien, la autoridad tarda mucho tiempo en dar acceso a documentos de los casos.

⁴ Se puede consultar en http://www.redtdt.org.mx/d_informes/d_visual.php?id_publicacion=108&descargable=GTDF_032011.pdf

⁵ Se puede consultar en <http://www.cadhac.org/cadhac/wp-content/uploads/Informe-desapariciones-CADHAC-v2.pdf>

b. Denuncia pública

Ante la sordera de las autoridades, los colectivos de familiares recurren como herramienta central a la denuncia pública. Plantones, marchas, y hasta ayunos y huelgas de hambre, son acciones que emprenden en calles, plazas y frente a oficinas gubernamentales, portando siempre carteles con las fotografías y nombres de los desaparecidos. Claman al resto de la sociedad que mire las fotos, que si saben algo de sus seres queridos les informen, que los ayuden a encontrarlos. Estos actos públicos sirven también para exhibir la indiferencia gubernamental y, en algunos casos, la complicidad de las autoridades en las desapariciones. Algunos familiares portan carteles con los números de patrullas policiales involucradas en algún caso, señalan los nombres de los funcionarios omisos.

Además de las plazas y calles, la denuncia pública se extiende ampliamente por internet. A través de blogs, de redes sociales, de medios de comunicación alternativos, estos colectivos presentan los coordinan entre sí, incluso alguno emiten sus propios comunicados oficiales respecto a alguna situación particular relacionada con su lucha.

El rol de los medios de comunicación también es fundamental. En aquellos lugares donde no se localiza un medio más o menos independiente de las élites gubernamentales y con experiencia en la denuncia, es más difícil que los colectivos logren dar a conocer sus denuncias y propuestas.

c. Diálogo con autoridades

En diversos momentos, estos colectivos han buscado canales de comunicación con autoridades del gobierno estatal y/o federal, pero pocas veces han sido atendidas. Algunos solo han tenido encuentros esporádicos, otros han formalizado reuniones periódicas para analizar casos de desapariciones.

Las experiencias de diálogo formal y periódico entre autoridades y familiares de personas desaparecidas han sido desarrolladas por los colectivos de Coahuila, Nuevo León y Veracruz.. En estas tres entidades, tres organizaciones de familiares han llevado a cabo estrategias un tanto más sistemáticas de interlocución mediante el establecimiento periódico de mesas de seguimiento de casos: a partir de 2009 Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila, FUUNDEC, entre 2011 y 2017 en Nuevo León la Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos de Nuevo León, AMORES, y en 2012 y 2013 en Veracruz el Colectivo por la Paz Xalapa. En términos generales se trata de encuentros formales entre familiares y autoridades, donde se revisan expedientes de casos a fin de evaluar el avance de las investigaciones. Aunque cada experiencia se ha desarrollado de manera independiente a las otras y siguiendo sus propios caminos, coinciden en un aspecto esencial: la mayoría de los desaparecidos siguen sin ser localizados, salvo muy escasas excepciones. El caso más consolidado de interlocución es el de Nuevo León; entre junio de 2011 y abril de 2017 han llevado a cabo 28 reuniones de trabajo entre familiares de víctimas asesorados por CADHAC –grupo AMORES– y funcionarios de la Procuraduría estatal; estos encuentros de revisión de expedientes y evaluación del trabajo de los ministerios públicos ha sido destacado por el Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzada o Involuntarias de Naciones Unidas, GTDFI, como una buena práctica que podría extenderse a otros lugares donde existe la misma problemática (GTDFI, 2015), aunque la mayor parte de las víctimas sigue sin ser localizada.

d. Impulso de marcos legales

Además de denunciar públicamente la ineficacia y a veces hasta la complicidad de las autoridades, estos colectivos también plantean la necesidad de modificar los marcos legales para el reconocimiento de los derechos de las víctimas, para que incluyan la tipificación de delito de desaparición forzada de personas, así como diversas medidas de apoyo a los familiares que enfrentan una serie de problemas económicos y sociales a partir de la desaparición de su ser querido y requieren el reconocimiento jurídico de la declaración de ausencia por desaparición sin que esto equivalga a declaración de muerte. Para ello, los colectivos han elaborado iniciativas legales y han buscado vías diversas para cabildearlas

en los congresos, aunque generalmente han tenido que recurrir a los actos públicos de presión para que los legisladores atiendan sus solicitudes. En este punto hay que destacar que, en general, los congresos estatales y también el federal han sido omisos en abordar el problema de la desaparición de personas y la ineficacia de la procuración de justicia en estos casos. Por ejemplo, en Nuevo León, en diciembre de 2012 se aprobó la tipificación de la desaparición forzada en el Código Penal luego de meses de presión y cabildeo por parte de CADHAC y AMORES; sin embargo, cinco años después no ha habido aun una sola consignación por ese delito en el fuero común. A nivel federal, los legisladores han dado largas a la legislación sobre desaparición forzada y desaparición por particulares, a pesar de que han recibido propuestas provenientes de los mismos colectivos de familiares y organizaciones de derechos humanos, con lo que propician la impunidad.

e. Búsqueda de personas desaparecidas

En algunas entidades, los colectivos de familiares han emprendido ellos mismos la búsqueda de sus seres queridos desaparecidos. Desesperados por la inacción de las procuradurías, los familiares de las víctimas han terminado realizando, a su manera, labores de búsqueda que corresponden a los ministerios públicos. En este punto, son los colectivos de familiares los principales investigadores que han descubierto decenas de fosas clandestinas, algunas con decenas de restos humanos completos, otras con decenas de miles de pequeños fragmentos óseos resultado probable de la destrucción mecánica o química de los cuerpos mujeres y hombres que están en calidad de desaparecidos. Algunas de esas brigadas son acompañadas por agentes ministeriales que se encargan de recolectar las evidencias halladas por los familiares. Entre los colectivos que han emprendido ellos mismos la búsqueda de las víctimas de desaparición figuran Las Rastreadoras y Voces Unidas por la Vida, en Sinaloa; Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León, Red de Madres Veracruz; Solecito Veracruz, Familiares en Búsqueda Coatzacoalcos; Familiares en Búsqueda María Herrera A. C. Xalapa; Familiares de Enlaces Xalapa; Buscando a nuestros desaparecidos y desaparecidas Veracruz, Colectivo Orizaba-Córdoba, Solecito Córdoba, Solecito Cardel, entre otros.

En una experiencia distinta, en Nuevo León, AMORES y CADHAC impulsaron en 2013 junto con la Procuraduría estatal y la asesoría de expertos internacionales la formulación de un Procedimiento de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas⁶; ese protocolo es implementado por el Grupo de Búsqueda Inmediata, GEBI, a partir de 2014. Sin embargo, una reciente evaluación realizada por CADHAC muestra que el GEBI ha descuidado el cumplimiento del protocolo (CADHAC, 2017).

f. Creación de redes

Para enfrentar y romper el silencio en torno a las desapariciones, los colectivos han buscado tejer lazos con otros grupos similares en otros estados, o buscar la solidaridad y acompañamiento de otras organizaciones civiles para que asuman también la causa de los desaparecidos. En algunos casos, la existencia previa de alguna organización civil de derechos humanos con experiencia sólida en la defensa de víctimas, puede constituir un factor que abone a dar mayor visibilidad a los colectivos de familiares y sus demandas.

La creación de redes se ha ido consolidando de manera que en marzo de 2015 se conformó el Movimiento por nuestros Desaparecidos en México que integran colectivos de familiares de víctimas y organizaciones que les brindan acompañamiento y apoyo. Pero también los mismos colectivos generan sus propias redes, tal es el caso de la Brigada Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas conformada en 2016 por colectivos de Guerrero, Coahuila, Sinaloa, Chihuahua y Baja California que se dedican a la localización de restos y fosas clandestinas.

g. Construcción de memoria

Junto con la búsqueda de la verdad, la lucha por la memoria está presente en las acciones que emprenden estos colectivos. Marchas por las calles y plantones en plazas y frente a oficinas gubernamentales o los congresos tienen este sentido de hacer visibles a las y los

⁶ Se puede consultar en http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_ARL_MEX_19345_S.pdf

desaparecidos, además de constituir una herramienta de denuncia pública del problema y de la falta de resultados por parte de las autoridades encargadas de investigar. En estos eventos los familiares portan pancartas y mantas con las fotografías y nombres de sus seres queridos. Claman al resto de la sociedad que mire las fotos, que si saben algo de sus seres queridos les informen, que los ayuden a encontrarlos. Estos actos públicos sirven también para exhibir la indiferencia gubernamental y, en algunos casos, la complicidad de las autoridades en las desapariciones. Algunos familiares portan carteles con los números de patrullas policiales involucradas en algún caso, o bien, señalan los nombres de los funcionarios omisos. Fechas especiales como el 10 de mayo -Día de las Madres-, la última semana de mayo en que se conmemora la Semana Mundial del Detenido Desaparecido, el 30 de agosto, Día Internacional de las Víctimas de Desapariciones Forzadas, son ocasiones especiales en las que los colectivos de familiares organizan eventos públicos que recuerdan a la sociedad y a las autoridades la actualidad del problema y la falta de respuestas.

La publicación de libros y videos testimoniales es otra forma de contribuir a preservar la memoria de las y los desaparecidos y de que no se olvide esta tragedia nacional.

Consideraciones finales: la participación ciudadana de las víctimas y la democracia interpelada

Cuando la desaparición de personas es un problema que afecta a miles de personas en determinado periodo y se convierte en un agravio generalizado y sistemático hacia la población, ya sea que ocurra con la participación directa del Estado, desaparición forzada o simplemente con su tolerancia, puede llegar a considerarse un delito de lesa humanidad. Otra consecuencia en casos donde se trata de la desaparición masiva de personas con la participación, o bien con la permisividad del Estado y su posterior negligencia para encontrar a las víctimas y sancionar a los responsables, es el deterioro generalizado de los derechos civiles, y así no es posible la existencia de ciudadanos; sin estos últimos, hablar de democracia se convierte en una ficción. No hay ciudadanos ni democracia, porque la desaparición de miles de personas frustra las capacidades más elementales de los individuos y la población para vivir y también para emprender proyectos vitales.

En medio de esta realidad violenta, la participación de los colectivos de víctimas en el espacio público se ha orientado a denunciar la incapacidad gubernamental y también a proponer caminos nuevos para el acceso a la justicia de las víctimas, conocer la verdad y evitar la pérdida de la memoria social sobre estos hechos. Aunque han sido iniciativas nacidas de la sociedad civil, específicamente de colectivos de víctimas y organismos de derechos humanos, la interacción con los poderes del Estado y la estructura gubernamental ha sido parte fundamental para garantizar un mínimo de viabilidad a las alternativas creadas. Las iniciativas que han logrado mayor incidencia son las que han apostado por rescatar el Estado de Derecho y ampliar el reconocimiento de los derechos humanos, a contracorriente de voces que piden venganza y de políticas gubernamentales de mano dura que abren la puerta a regresiones autoritarias que sacrifican la democracia en aras de la seguridad.

Los colectivos de familiares de personas desaparecidas constituyen actores ciudadanos con un nuevo perfil, el de víctima, pero no como objetos de conmiseración social sino como sujetos activos que exigen cuentas a los gobiernos, y demandan la solidaridad social. Con sus denuncias nos advierten que la democracia no es tal mientras se ignore a los miles de desaparecidos y se apueste por el olvido, por la privatización del dolor, por el abordaje individual y aislado de los casos como si no se tratara ya de un grave problema colectivo.

Varios factores permiten dar una dimensión social y política al dolor, la palabra y las acciones de estos colectivos: ocupar el espacio público, utilizar un discurso de derechos, proyectar el tema más allá del ámbito local, y un entorno favorable a la visibilización del problema. Los colectivos que han reunido estos atributos han logrado algún grado de incidencia sustantiva e institucional que va desde colocar el problema de la desaparición de personas en la agenda pública de discusión, conseguir la atención de las autoridades encargadas de la procuración de justicia, atraer el interés de organismos internacionales, lograr el reconocimiento del gobierno de la existencia del problema y tenga que hacer algo al respecto. Este reconocimiento –que se evidencia al participar en mesas de interlocución con los colectivos- es parte de la construcción de la verdad histórica acerca de los

desaparecidos, falta que las investigaciones avancen y también se construya la verdad jurídica.

Al igual que con el resto de los movimientos sociales, también en estos casos la emergencia de acciones colectivas organizadas depende de factores externos e internos. En los primeros destacan los grupos solidarios preexistentes y también la estructura de oportunidades políticas que se manifiesta en las posibilidades de acceso a las élites políticas, la disponibilidad de aliados influyentes, la coincidencia con coyunturas favorables en ámbitos más amplios nacionales o mundiales. Aunque estas oportunidades son externas a los grupos movilizados, ellos mismos pueden crearlas o modificarlas con su actuación. En los factores internos destacan la disponibilidad de recursos materiales, organizativos, simbólicos; los significados y conceptos construidos por el grupo o el movimiento y que son compartidos socialmente para servir de puente entre las oportunidades para la acción colectiva y la realización de la misma. Es decir, no basta con que el contexto presente oportunidades favorables y que los recursos estén disponibles, es imprescindible que la gente se sienta agraviada y crea que la acción colectiva puede contribuir a solucionar la situación; en esto desempeñan un papel esencial los discursos que van construyéndose en el movimiento. Los grupos que se organizan y movilizan en torno de lo que consideran un problema, proponen una visión, hacen un diagnóstico donde lo que ocurre “no es fatalidad sino fruto de un orden que puede cambiarse si se lucha y actúa en la dirección adecuada” (Ibarra, Gomá y Martí, 2002:45).

En relación con esto, los colectivos de familiares de personas desaparecidas han encontrado aliados en organismos y activistas de derechos humanos experimentados preexistentes; cómo han ido construyendo un discurso que convierte en un problema público lo que el sistema dominante pretende hacer pasar como una tragedia privada; además han ubicado este problema en el marco más amplio de los derechos humanos; en 2011 aprovecharon la coincidencia con la coyuntura nacional generada por las acciones del MPJD y se han vinculado con actores influyentes en el campo internacional de los derechos humanos.

Por otro lado, los organismos internacionales que apuntalan la lucha de los familiares de personas desaparecidas, dependen precisamente del accionar de estos colectivos, ya que son éstos los que brindan información sobre casos concretos, son los que salen a las plazas y calles para hacer presentes a los ausentes y demandar justicia. La voz y acción públicas de estos grupos son entonces indispensables para dar cuenta de la vulneración de derechos y la falta de capacidad gubernamental para garantizarlos.

Con todos estos elementos, podemos decir que se trata de participación ciudadana no institucionalizada que impulsa ejercicios de rendición de cuentas, para que sea posible continuarlos se requiere del trabajo sistemático y constante por parte de los colectivos de familiares, ya que son solo ellos y las asociaciones civiles, que en algunos casos les brindan asesoría los que impulsan esta exigencia. Las redes de organismos locales o internacionales que se han conformado para apuntalar esta lucha tienen como célula básica a estos colectivos de familiares, que son los que brindan información sobre casos concretos, son los que salen a las plazas y calles para hacer presentes a los ausentes y demandar justicia. Además de las agrupaciones de derechos humanos y de algún periodista interesado en el tema, nadie más suele acompañar, de manera constatable, a estos colectivos de familiares. La voz y acción pública de estos grupos son entonces indispensables para dar cuenta de la vulneración de derechos y para urgir al desarrollo de capacidades gubernamentales para garantizarlos.

De este modo, los colectivos de familiares se han constituido en redes críticas que han logrado introducirse con diverso grado de protagonismo en el espacio formal de la procuración de justicia y poner en la mesa su demanda de justicia para las víctimas. En ese espacio formal los actores gubernamentales también tienen sus intereses, por lo que la relación se tensiona y puede romperse. Allí está el reto para los colectivos de familiares de aprender a mantener un rol protagónico sin ceder en sus derechos pero sin cerrar los canales de comunicación con los funcionarios gubernamentales.

Esta capacidad de incidencia en la agenda pública y en el diseño de las respuestas que el Estado da a las exigencias de la víctimas –legislación sobre víctimas, protocolos de

búsqueda de personas desaparecidas- sólo puede entenderse ubicando la experiencia de estos grupos de familiares en el marco de la acción colectiva y la conformación de redes críticas que logran entrar en el espacio oficial donde se ejecutan las decisiones, cobran protagonismo e influyen en reorientar la acción estatal. Una situación se convierte en un problema objeto de incidencia cuando se detecta la ausencia de políticas adecuadas para atender esa situación, o bien, las políticas vigentes afectan los derechos de algunos grupos, o porque hay un incumplimiento sistemático de las políticas existentes. La incidencia de los colectivos de familiares de víctimas es de carácter simbólico cuando consiguen que los marcos legales incluyan los derechos de las víctimas, pues a partir de esos marcos legales pueden generarse políticas públicas encaminadas a hacerlos realidad; también hay una incidencia simbólica cuando estos colectivos logran que los medios de comunicación incluyan el tema de la desaparición de personas y den cobertura en sus espacios a las acciones públicas que emprenden. La incidencia es también institucional cuando han logrado que se habiliten nuevos procedimientos administrativos como son los protocolos de búsqueda y nuevos espacios de negociación con las autoridades –mesas de seguimiento de casos en Nuevo León, Coahuila y Veracruz- de manera que los derechos de las víctimas sean tomados en cuenta y orienten el trabajo de procuración de justicia.

Tanto la interlocución con las autoridades como el acompañamiento a los familiares de las víctimas han contribuido a promover los derechos de las víctimas y empoderarlas, son ellas las que defienden sus derecho y los de su familiar desaparecido a tener acceso a la justicia, la verdad y la reparación.

Referencias

Arnstein, Sherry R. (1969), “A ladder of citizen participation”. En: *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224, disponible en <https://lithgowschmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html> (20/01/2017).

Benford, Robert D. y Snow, David A. (2000), "Framing processes and social movements: an overview and assessment". En: *Annual Review of Sociology* (2000), Vol. 26, pp. 611–39, disponible en <http://www.annualreviews.org/toc/soc/26/1>, (19/05/2016).

Blancas Madrigal, Daniel (2011, 14 de abril). "712 cadáveres en fosas clandestinas este sexenio", en *La Crónica de Hoy*, disponible en <http://www.cronica.com.mx>, (30/05/2015).

CADHAC (2017), *Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata. Balance abril 2015-diciembre 2016*.

CIDH (1998), *Caso Blake vs Guatemala*. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C, núm. 36, párrafo 65, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_36_esp.pdf, (07/06/2016).

Consejo Científico del CLAD (2000), *La Responsabilización ("accountability") en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000178.pdf> (23/03/2017).

Gamson, William (1992), *Talking politics*. Cambridge University Press.

GTDFI (2015) *Seguimiento a las recomendaciones en su informe relativo a su visita a México del 18 al 31 de marzo de 2011*, disponible en http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/Informe-Seguimiento-GTDFI-ONU_Mexico-2015.pdf (06/09/2016).

Ibarra, Pedro, Ricard Gomá, Robert González, y Salvador Martí (2002), "I. Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical: algunas cuestiones introductorias", en *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Ibarra, Pedro, Salvador Martí y Ricard Gomá (coords.), Barcelona, Icaria, pp. 9-22.

Ibarra, Pedro, Ricard Gomá, y Salvador Martí (2002), “II. Los nuevos movimientos sociales. El estado de la cuestión”, en *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Ibarra, Pedro, Salvador Martí y Ricard Gomá (coords.), Barcelona, Icaria, pp. 23-55.

Michel, Víctor Hugo (2012, 28 de octubre). “A la fosa común, 24 mil muertos en este sexenio”, en *Milenio*, disponible en <http://www.milenio.com> (30/05/2016).

O'Donnell, Guillermo (2001), “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, números 8 y 9. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 43-82, disponible en <http://tria.fcampalans.cat/images//La%20irrenunciabilidad%20del%20Estado%20de%20Derecho%20-%20G.%20Odonnell.pdf> (12/01/2016).

Ramírez Sáiz, J. M. (2006), “Las organizaciones cívicas en la democratización de la sociedad y del sistema político mexicanos, 1994-2000”. En: Isunza, E. y Olvera, A. J. (2006) (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa, pp. 519-544.

Tarrow, Sidney (1997), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.

Thede, Nancy (2006), “Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos”, en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto Javier (coords.), México: Cámara de Diputados LIX Legislatura, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa, pp. 23-42.

Tilly, Charles (1995), “Los movimientos sociales como agrupaciones históricamente específicas de actuaciones políticas”, en *Sociológicas*. Año 10, Núm. 28, mayo agosto 1995, disponible en <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/2802.pdf> (15/02/2016).