

La 'constitución' de la desaparición forzada.

Vínculos entre los significados legales y sociales de la desaparición

Karina Ansolabehere*
Barbara Frey**
Leigh Payne***

La construcción de una norma internacional en contra de la desaparición forzada¹ plasmada en la *Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas* que entró en vigencia en 2006, y su equivalente interamericana adoptada en 1994, ha generado una estructura de oportunidad para caracterizar de esta manera una multiplicidad de fenómenos y contextos. Hoy, los alcances y límites jurídicos de este fenómeno, explícita o implícitamente constituyen sus representaciones sociales y lo resignifican. A la representación de los grupos militares o paramilitares irrumpiendo de noche en

* Profesora investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.

** Directora del Programa de Derechos Humanos del College of Liberal Arts de la Universidad de Minnesota, Estados Unidos.

*** Profesora investigadora del Latin American Centre, adscrito a la School of Interdisciplinary Area Studies de la Universidad de Oxford, Reino Unido.

¹ Vid. Barbara A. Frey, "Los Desaparecidos: The Latin American Experience as a Narrative Framework for the International Norm against Enforced Disappearances", *Hispanic Issues On Line*, vol. 5.1, 2009, pp. 52-72.

las viviendas de los opositores políticos de las dictaduras del cono sur, se le han superpuesto otro tipo de eventos y de víctimas como la eliminación de los grupos étnicos que reclaman autonomía, las personas que protestan o los jóvenes pobres prejulgados como sospechosos. Las disputas por los contornos de la desaparición en México en los últimos años son un ejemplo del carácter mutuamente constitutivo de la norma en contextos locales y puede ser leído en clave de reconfiguración de esta norma en esta serie de resignificación.

El incremento de las desapariciones en México ha dado lugar a una amplia producción de demandas y significados sociales vinculados con el tema.² El núcleo de esta construcción está dado por la norma internacional de prohibición de la desaparición forzada (categoría con resonancias jurídicas) y la reconstrucción de su sentido de acuerdo con el contexto del país, específicamente la inclusión de la categoría "desaparición por particulares" para nombrar esta práctica cuando el Estado no es parte, así como la reflexión acerca de la idea de aquiescencia del Estado que es una de las responsabilidades internacionales imputadas al mismo.

La necesidad de búsqueda de los familiares, la de reconocer el estado de la persona que no está, la de atender a las víctimas y la de buscar justicia, necesidades que pueden rastrearse en los colectivos de familiares, organizaciones de derechos humanos y el espacio público, han permeado (y se han retroalimentado con) el debate y las respuestas jurídicas alrededor de estos temas. Estos espacios a su vez están atravesados no sólo por tensiones entre los múltiples actores participantes sino por múltiples discursos. Entre estos: la punitividad, el derecho internacional de los derechos humanos, el dolor y el sufrimiento, la justificación del *statu quo* y de condena al mismo.

Este trabajo tiene dos objetivos principales: a) analizar la evolución de la norma internacional en contra de la desaparición forzada y sus implicaciones en la

² Carolina Robledo Silvestre, "Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México", *Íconos*, núm. 55, 2016, pp. 93-114.

caracterización como tal de diferentes tipos de fenómenos e, b) identificar cómo esta norma constituye la disputa por la desaparición de personas en México y es constituida por esta disputa.

El capítulo está organizado de la siguiente manera. En primer lugar se hace referencia a los diferentes hitos en la construcción de la prohibición de la desaparición forzada desde que se construye como una norma internacional hasta que queda plasmada en una Convención Internacional y una Convención Interamericana. En segundo lugar se abordan las implicaciones de la difusión de esta norma para caracterizar la estrategia de "desaparecer" en diferentes contextos, en tercer lugar, se analiza la manera en que esta norma es constitutiva de la disputa por el sentido de desaparición en México. Finalmente, se presentan las conclusiones del capítulo.

1. La norma internacional en contra de la desaparición forzada

Si bien la práctica de la desaparición es de larga data, la connotación negativa del acto de desaparecer involuntariamente (hasta merecer la condena internacional) es relativamente reciente.

La mención en los juicios de Nuremberg del "Decreto Noche y Niebla" (*Nacht und Nebel-Erlass*) de Hitler mediante el cual se trasladó a detenidos opositores al régimen en territorios ocupados a Alemania, sin dejar registro de ello, suele considerarse como el antecedente de la condena de la desaparición.

Sin embargo, como establece Barbara Frey,³ el desarrollo de una norma internacional condenatoria de la desaparición no puede separarse de la narrativa construida por Latinoamérica y la movilización de actores clave de esta región. El argumento base de este proceso de movilización legal internacional fue que, si bien la desaparición implica la violación de un conjunto de derechos ya reco-

³ B. Frey, *op. cit.*

nocidos como por ejemplo el derecho a la vida, a la libertad personal y a la integridad personal, era necesario contar con instrumentos que dieran cuenta de la diversidad de violaciones que abarca.

El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho penal internacional mencionan por primera vez la noción de desaparición, a través de la resolución 33/173, de 20 de diciembre de 1978, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.⁴ En esta declaración, pensada para condenar internacionalmente a la Argentina, se identifican los principales rasgos que marcaron un primer horizonte de sentido de esta práctica. Se nombra como desaparición al acto en el que:

- i) Una persona desaparece de manera forzada o involuntaria;
- ii) Están involucradas fuerzas armadas o de seguridad en la desaparición;
- ii) La persona es detenida o puesta en prisión de forma arbitraria y sometida a tortura y;
- iv) La autoridad niega el conocimiento sobre el paradero de la persona desaparecida.

Si bien no hace referencia a La Argentina esta resolución impulsada por Amnistía Internacional, sí tenía a ese país en mente.⁵

En 1979, la Subcomisión de Prevención de la discriminación y Protección de las Minorías de las Naciones Unidas, emite una resolución, conocida como resolución Argentina, en la que se condena la práctica de la desaparición y se propone la creación de un grupo especial para atender estos casos. En 1980 se creó el Grupo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias, para atender este tipo de casos en todo el mundo.

Desde esos primeros intentos que claramente estuvieron influenciados por la experiencia latinoamericana a la aprobación de la Convención para la Protección

⁴ A/RES/33/173, ONU, 33º periodo de sesiones (1978-1979).

⁵ B. Frey, *op. cit.*

de todas las Personas sobre las Desapariciones Forzadas, el problema de la definición estuvo en el centro.⁶

La falta de una definición precisa probablemente sea el principal rasgo de esta evolución, en la medida en que esta violación remite a la privación de la libertad, al derecho a la integridad física y al derecho a la vida.

Esta convención entonces es el resultado de más de 30 años de discusión en el escenario internacional acerca de qué es la desaparición y cuáles son las responsabilidades de los Estados en la materia.

Durante estas tres décadas pasaron varias cosas. La OEA aprobó la Convención Interamericana sobre el tema en 1994, y el delito de desaparición forzada aparece en el Estatuto de Roma de 1998.

De acuerdo al artículo 2 de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada, aprobada en 2006 y que entró en vigor en 2010, la desaparición forzada se define como:

... el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.

Y agrega en el artículo 3⁷ que:

Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en el artículo 2 que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsables.

⁶ *Ibid.*

⁷ De acuerdo con una entrevista realizada en relación con el tema, la inclusión de este artículo estuvo inspirada en la situación de México.

Desde la primera mención de la Asamblea General en 1978 hasta la aprobación de la Convención internacional de 2006, el contexto cambió significativamente. Finalizó la guerra fría y con ella, se debilitó la doctrina de la seguridad nacional que constituyó el subtexto acerca de la "eliminación" de la amenaza comunista. Tuvo lugar la tercera ola de democratización, y hubo un aumento sin precedentes de la rendición de cuentas por violaciones de derechos humanos.⁸ Pero también, el mundo presenció terribles conflictos armados (conflictos étnicos como los de Ruanda, Sierra Leona, o la antigua Yugoslavia) que llevaron aparejadas violaciones masivas de derechos humanos, así como la "emergencia" de nuevas amenazas internacionales: el "terrorismo" y el crimen organizado entre ellas, y el aumento del crimen ordinario pero masivo y las políticas de combate al mismo, como puede observarse en el caso de Centroamérica, Brasil, etc., que impactaron básicamente en comunidades aisladas, pobres, jóvenes y con características específicas de victimización de las mujeres.

Estas nuevas amenazas coadyuvaban a la emergencia de espacios de tolerancia para el ejercicio de políticas represivas hacia los sujetos que las encarnan; y han puesto en tensión de una manera tal vez más profunda a la narrativa de los derechos humanos con la narrativa de la seguridad nacional y pública.

Con esta diversificación de conflictos y problemas que atraviesan a gobiernos autoritarios y democráticos, los contornos de los significados de la desaparición se amplían y ponen a la comunidad internacional ante nuevos desafíos en la interpretación acerca de lo que es y no es desaparición forzada, ante escenarios en que los gobiernos tienen claro que pueden enfrentar un nivel importante de avergonzamiento internacional sin mayores consecuencias económicas o políticas. En esta resignificación, México no es la excepción.

⁸ Francesca Lessa, Tricia D. Olsen, Leigh A. Payne, Gabriel Pereira y Andrew G. Reiter, "Overcoming Impunity: Pathways to Accountability in Latin America". *International Journal of Transitional Justice*, vol. 8, núm. 1, 2014, pp. 75-98; Kathryn Sikkink, *The Justice Cascade*, Nueva York, W.W. Norton & Company, 2011.

2. Los múltiples significados y contextos de la desaparición

En la sección anterior se revisó el surgimiento de la norma internacional que condena la práctica de la desaparición forzada y sus implicaciones. Aquí revisaremos diferentes contextos en que tuvieron lugar desapariciones y se reflexiona sobre su significado.

Además de la referencia a las dictaduras militares de Sudamérica, la referencia a la desaparición ha estado presente en los conflictos armados de Centroamérica.

Guatemala se reconoce como el primer caso de uso sistemático de las desapariciones en América Latina. Este proceso se detonó en la década del 50 con el derrocamiento del gobierno progresista de Jacobo Árbenz y se desarrolló en el marco de la guerra fría por más de cuatro décadas, en un contexto de conflicto armado que terminó en 1996. La práctica de la desaparición fue generalizada y sistemática para la eliminación de los sectores vinculados con la política progresista. Sin embargo, no puede dejar de destacarse que en este caso la eliminación del opositor político se superpuso con la eliminación étnica, el 83% de las víctimas fueron mayas.

Casi 50 años después, en épocas en que la norma internacional contraria a la desaparición se había extendido, tuvo lugar un juicio por genocidio contra el general Ríos Montt, presidente militar durante la política de tierra arrasada.

Esta práctica también estuvo presente en El Salvador durante el conflicto armado entre el gobierno militar y la Guerrilla que inició en la década del 80 del siglo pasado. Incluso está registrada la participación de grupos paramilitares con integrantes civiles, los escuadrones de la muerte, en la perpetración de desapariciones. En todos estos casos, la práctica suponía una justificación implícita: la necesidad de eliminar a una población indeseable, los subversivos o comunistas.

México, en el contexto de un gobierno autoritario, no queda al margen de esta práctica para la eliminación de los opositores políticos. Ha sido ampliamente documentada la utilización de la desaparición como una estrategia de control y eliminación de la oposición política de izquierda⁹ entre las décadas de 1960 y 1990. Aún hoy que la práctica de la desaparición adquiere otras características, como se presentará a continuación, esta modalidad sigue presente¹⁰ como pudo observarse con la desaparición de tres militantes del Ejército Popular Revolucionario (EPR) en Oaxaca.¹¹

La contracara de esta práctica estatal fue el inicio de organizaciones de familiares de víctimas de desaparición en la década de los 70, así como de organizaciones de derechos humanos que visibilizaron nacional e internacionalmente la situación y comenzaron a cambiar la narrativa acerca de la situación poco tiempo después. En pocas palabras, contribuyeron a desplazar la sospecha subyacente del "algo habrán hecho", hacia la demanda "vivos se los llevaron, vivos los queremos" y de asunción de la práctica como aceptable a la consideración de la misma como inaceptable. La actuación de estos grupos en busca de verdad y justicia ha puesto a América Latina como una de las regiones que más ha avanzado en contra de la impunidad de este tipo de prácticas durante los conflictos armados y las dictaduras en el pasado.¹²

La difusión de la norma de prohibición de la desaparición también ha contribuido a resignificar procesos del pasado que se habían interpretado en otra clave. En primer lugar, se comienza a utilizar esta categoría para referirse a procesos de violaciones de derechos humanos en el pasado, en contextos en que no se los había utilizado. El caso de España durante la guerra civil y el franquismo es emblemático en este sentido porque este término no se había utilizado en los

⁹ Véase Silvia D. Bielous y Gonzalo Varela Petito, *Tramitando el pasado. Violaciones de los derechos humanos y agendas gubernamentales en casos latinoamericanos*, Mexico, Flacso-Mexico, 2010.

¹⁰ C. Robledo Silvestre, *op. cit.*

¹¹ Véase Recomendación 007/2009 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

¹² Leigh A. Payne, Francesca Lessa y Gabriel Pereira, "Overcoming Barriers to Justice in the Age of Human Rights Accountability", *Human Rights Quarterly*, vol. 37, núm. 3, 2015, pp. 728-754.

primeros años de la transición, sino que comienza a utilizarse en el 2000 y se recupera en la Ley de Memoria Histórica de 2007.¹³

Similar es el caso de la utilización de esta categoría para dar cuenta de la situación de personas durante el estalinismo en la antigua Unión Soviética. Estas prácticas se integran a la serie de las desapariciones.

También la norma sobre prohibición de la desaparición está presente en la caracterización de situaciones que se produjeron de manera reciente. La categoría se utiliza para caracterizar formas de ejercicio de la violencia durante el conflicto armado colombiano, pero también para referirse a situaciones europeas.¹⁴

Desaparición se utiliza para referirse a la práctica del gobierno turco en contra de los miembros de la minoría kurda que demandaba su autonomía. Incluso un grupo de madres inspiradas en la práctica de las Madres de Plaza de Mayo en Argentina, *Las Madres del Sábado*, inician vigiliass todos los sábados en Estambul, Turquía, para reclamar la aparición con vida de sus hijos.

La referencia a desapariciones forzadas también está presente en la segunda Guerra de Chechenia, como una práctica implementada por Rusia en su invasión al país en 1999. De acuerdo con los documentos de organizaciones internacionales existen aproximadamente 5,000 casos de desaparición documentados.

La desaparición también fue una práctica durante el conflicto en la antigua Yugoslavia. Incluso esta práctica dio lugar en 1999 a la creación de la *International Commission on Missing People*, una organización multilateral que comenzó a funcionar en 2001 y contribuyó a la identificación de personas desaparecidas durante conflictos armados.

¹³ Jonah S. Rubin, "Aproximación al concepto de *desaparecido*: reflexiones sobre El Salvador y España". *Alteridades*, vol. 25, núm. 49, 2015, pp. 9-24

¹⁴ Marthe L. Vermeulen, *Enforced Disappearance: Determining State Responsibility under the International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance*, Cambridge, Intersentia, 2012.

Asimismo, la noción de desaparición ha estado presente en la caracterización de violaciones de derechos humanos que tuvieron lugar durante la Guerra Civil en Argelia entre el ejército y grupos islámicos opositores a éste entre 1991 y 2001.

De acuerdo con Vermeulen¹⁵ en la "guerra" contra el terrorismo, la práctica de la desaparición se caracterizó por la colaboración entre varios países con centros de detención no declarados.¹⁶ Las desapariciones posteriores a 2001 tienen a Estados Unidos como actor directo e involucran a países europeos como Polonia y Rumania, en cuyos territorios albergan centros clandestinos de interrogación. La forma que adquieren las desapariciones en este contexto es la de la transferencia ilegal de detenidos y las "rendiciones voluntarias", lo cual implica la transferencia de sospechosos de terrorismo a otros países para ser interrogados sin el registro adecuado. La prisión de Guantánamo es el ejemplo emblemático de este tipo de práctica.

Finalmente, no puede dejar de destacarse un nuevo ciclo de la práctica de la desaparición en América Latina. Los casos de Brasil y México son emblemáticos en este sentido. Luego de las desapariciones de los opositores políticos de izquierda durante los gobiernos autoritarios en las décadas de los 60 y 70, en los últimos años se observa una nueva ola de desapariciones. En este último caso, el contexto es el incremento de la violencia producto de la actividad criminal, específicamente el crimen organizado. La "limpieza" de jóvenes a quienes se vincula con la delincuencia en Brasil y la denominada guerra contra el narcotráfico en México han generado nuevas justificaciones para el uso de este tipo de prácticas, al tiempo que desde la sociedad civil y los familiares de las víctimas se han generado nuevos sentidos del fenómeno vinculados a su multidireccionalidad,¹⁷ como veremos enseguida. El caso de la desaparición de una persona

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ La colaboración entre países para eliminar a quienes se consideraban enemigos por vías extralegales fue la práctica utilizada por las dictaduras del Cono Sur en el denominado Plan Cóndor. Véase Francesca Lessa, "Justice beyond Borders: The Operation Condor Trial and Accountability for Transnational Crimes in South America", *International Journal on Transitional Justice*, vol. 9, núm. 3, 2015, pp. 494-506.

¹⁷ C. Robledo Silvestre, *op. cit.*

durante un acto de protesta de una comunidad mapuche en la Patagonia, Argentina, pone en evidencia que la forma de la desaparición se adapta a nuevos contextos y realidades.

Esta nueva ola de desapariciones generalizadas también abrió la puerta a nuevas formas de resistencia y organización de los familiares y las organizaciones de derechos humanos. Estas resistencias tienen como resultado la construcción de nuevos sentidos alrededor del fenómeno donde, por ejemplo, denominaciones como "Estado criminal", contestan las justificaciones oficiales acerca del fenómeno que nos ocupa.

Las demandas por verdad y justicia para estas violaciones también presentan una diferencia respecto del primer momento. La demanda de justicia no es respecto del pasado sino del presente, pero con mayor experiencia acumulada por el incremento de la rendición de cuentas por este tipo de violaciones de derechos humanos en el pasado y en segundo lugar, las mismas tienen lugar en un contexto post-extensión de la norma internacional en contra de la desaparición. En pocas palabras las nuevas narrativas sobre la desaparición fructifican en un sustrato diferente.

El carácter mutuamente constitutivo de los significados sociales y legales se expresa en el "estiramiento" del significado de la desaparición, qué es y qué no, sobre todo en términos de los perpetradores y la responsabilidad de aquiescencia del Estado. Si bien la referencia al terrorismo de Estado en la "guerra contra la subversión" es la imagen característica de los primeros momentos en la construcción del significado de la desaparición,¹⁸ ésta se complementa con otras más. En la medida en que se han involucrado agencias del Estado en otras actividades criminales, la motivación también cambia e involucra a nuevas categorías de víctimas que se ajustan a las necesidades de estas organizaciones criminales.

¹⁸ B. Frey, *op. cit.*

En esta complementación, el arquetipo del desaparecido también se modifica. No sólo son los opositores políticos a un régimen, sino también los miembros de grupos, por ser parte de esos grupos. Ejemplo de esto son los grupos históricamente desaventajados como los pueblos indígenas, los miembros de minorías étnicas o religiosas, los sospechosos de ser parte de grupos terroristas, o de formar parte de organizaciones criminales, los periodistas, mujeres, etcétera.

El carácter constitutivo de la relación entre la norma internacional y los procesos locales se expresa también en la forma en que se cumplen las obligaciones prescritas en los instrumentos internacionales sobre el tema. Una de las responsabilidades de los Estados signatarios de la Convención Internacional y de la Convención Interamericana sobre desaparición forzada es la tipificación del delito de desaparición como un delito de la mayor gravedad, continuado, imprescriptible, así como la prohibición de desaparición como un derecho inderogable aún en caso de guerra o estado de emergencia. Esta obligación de tipificación doméstica del delito de desaparición forzada abre el espacio tanto para la incorporación de particularidades nacionales, como para los sentidos construidos de localmente.

El caso de México no puede pensarse aislado de estas tendencias. La narrativa que se presenta a continuación destaca algunos rasgos de este proceso.

3. Las desapariciones en México. "Vivos se los llevaron, vivos los queremos"

Luego de este rastreo del carácter constitutivo de la norma de prohibición de la desaparición a nivel internacional, nos enfocaremos en la manera en que ésta se adapta para el caso de México.

En el país identificamos dos grandes momentos en el último medio siglo en que socialmente se ha hablado de desaparición. El primero se vincula con el periodo denominado guerra sucia, caracterizado por la desaparición de los opositores políticos de izquierda del gobierno autoritario, que tiene como contrapartida el

surgimiento de las primeras organizaciones de familiares de desaparecidos en 1977, y la visibilización internacional de esta práctica en el mismo año con la visita de Amnistía Internacional al país. El segundo, con la denominada "guerra contra el narco", para cuyo punto de partida existe consenso para ubicarlo en 2006 con la asunción de la presidencia de Felipe Calderón y el desarrollo de su política para el combate del crimen organizado. Si bien los contextos son diferentes, incluso tuvo lugar alternancia política que puso fin al presidencialismo de partido hegemónico que imperó en el país por 70 años, las demandas de justicia de los nuevos casos se consideran herederas de las primeras, en vista de la ausencia de justicia para estas últimas.

El común denominador entre estos momentos es la resistencia oficial a asumir la gravedad de la situación y la impunidad. Aún con la alternancia política, y en relación con las violaciones de derechos humanos ocurridas en el pasado, si bien hubo reconocimiento de la práctica de desaparición y la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicó una recomendación en 2001 en la que se reconocían oficialmente más de 300 casos de desaparición forzada, los resultados en materia de justicia son prácticamente inexistentes.

No obstante, mientras buena parte del primer momento se desarrolló cuando la norma internacional no había alcanzado el nivel de institucionalización internacional señalado, el segundo tiene lugar cuando ésta ya había sido establecida.

A continuación se presentan las particularidades que adquirió la desaparición en los momentos señalados en la historia reciente de México.

3.1. Las desapariciones durante la guerra sucia. Negación y justicia transicional fallida

Si bien las desapariciones que tuvieron lugar en el primer momento se desarrollaron durante los años de las décadas del 60 al 90, el reconocimiento del Estado de esta práctica tuvo lugar con la alternancia política en 2000. Es por ello que aquí nos concentraremos en este momento. La clave de significación legal y

social fue similar a la de otros procesos en la región: sancionar a los responsables de este tipo de violaciones hasta el máximo nivel, a la vez que se buscaba la verdad sobre el paradero de las víctimas. La referencia ineludible es entonces la *Fiscalía Especial para la Investigación de Hechos Probablemente Constitutivos de Delitos Cometidos por Servidores Públicos en contra de Personas Vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado* (FEMOSPP). Esta fiscalía fue creada en 2001 por el presidente Vicente Fox Quesada, en el seno de la Procuraduría General de la República, dependiente del Poder Ejecutivo, en respuesta a la recomendación 26/2001 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Esta recomendación es un hito en la medida en que constituye el primer reconocimiento oficial de una estrategia sistemática de violación de derechos humanos, fundamentalmente de la desaparición de personas.

el 27 de noviembre de 2001 esta Comisión Nacional dirigió al licenciado Vicente Fox Quesada, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, la Recomendación 26/2001, a efecto de que su Gobierno asuma el compromiso ético y político de orientar el desempeño institucional en el marco del respeto a los Derechos Humanos que reconoce y garantiza el orden jurídico mexicano, **y que se evite por todos los medios legales que sucesos como los ocurridos en la década de los 70 y principios de los años 80 del siglo XX se puedan repetir** (Negritas nuestras).¹⁹

La literatura coincide en señalar que el surgimiento de la FEMOSPP²⁰ se dio en un clima de desconfianza por parte de las víctimas y familiares, así como de las ONG y otras organizaciones vinculadas con los primeros, porque ésta surgía al interior de la PGR, con limitaciones respecto a su autonomía; en medio de una polémica donde un sector de la intelectualidad abogaba por la creación de una comisión de la verdad, y donde el Procurador General de la República era un militar,

¹⁹ Silvia Dutrénit Bielous y Libertad Argüello (coords), "Una gestión atrapada. El caso de la FEMOSPP", en Castañeda, Fernando *et al.*, *La crisis de las instituciones políticas en México*, México, FCPyS-UNAM, 2010, pp. 111-144.

²⁰ *Ibidem*.

y siendo el ejército una de las organizaciones con mayor responsabilidad en las violaciones de derechos humanos.²¹

Adicionalmente, hubo inconsistencias en la designación del fiscal especial, y se designó a Ignacio Carrillo Prieto, quien tenía escasa experiencia en el tema y casi nulo reconocimiento público para llevar un proceso de la envergadura del planteado.

Si bien el de la justicia transicional es un tema novedoso en México, existe acuerdo en la mayor parte de los documentos producidos²² en que: aunque la fiscalía aparecía como un mecanismo novedoso, nació débil y al interior de la estructura de la Procuraduría General de la República, dependencia que registra el más alto índice por violaciones de derechos humanos, que además en ese momento estaba a cargo de un militar. Por su parte también existe consenso en señalar que los resultados de este proceso han sido más que magros: no hay culpables de la comisión de delitos, no existe en la página oficial mexicana una versión pública del informe elaborado por la Fiscalía a partir de la desclasificación de documentos oficiales vinculados con la represión; y si bien se creó en la Secretaría de Gobernación una comisión para atender las medidas de reparación del daño de las víctimas y sus familiares, no hay registro de una sola medida de reparación ni acceso a la información que dé cuenta del trabajo de esta instancia.²³

No sólo las condiciones políticas, sino también las posibilidades de enmarcar la situación de las organizaciones de la sociedad civil parecen haber sido desfavorables. La desarticulación de las organizaciones de víctimas, las cuales influyen en la creación de condiciones favorables al interior de las instituciones de justicia para generar mejores oportunidades para los casos, ha sido considerada un elemento fundamental para comprender los resultados, en un contexto en que

²¹ Sergio Aguayo y Javier Treviño, "Fox y el pasado: la anatomía de una capitulación", *Foro Internacional*, vol. XLVII, núm. 190, octubre-diciembre 2007.

²² S. Dutrénit y L. Argüello, *op. cit.*; Comité 68 et al.

²³ *Ibidem*.

el principal implicado, el Partido Revolucionario Institucional, era (y es) un actor político fundamental.²⁴

En pocas palabras, desde el punto de vista de la influencia en el debate público y la capacidad de construir un discurso social contrario a la tolerancia de este tipo de actos, esta experiencia fue limitada. Incluso, la estrategia casi exclusiva de legalización y judicialización de las violaciones de derechos humanos en el pasado, despoliticó el proceso y lo estrechó a los límites institucionales y del discurso jurídico, y apeló a la punición como mecanismo de restitución básico. Esta opción otorgaba centralidad a las instituciones jurídicas fundamentalmente a la Fiscalía Especial²⁵ y al Poder Judicial Federal. Esta experiencia fue magra en materia de verdad, justicia y reparación.²⁶

Por otra parte, no se cuenta con un informe oficial sobre lo acontecido durante la guerra sucia debido a conflictos en la elaboración de dicho reporte, y la comisión de reparaciones a la víctimas que debía funcionar en la Secretaría de Gobernación parece no haber sesionado ni dispuesto reparaciones en este sentido.

²⁴ Ezequiel González-Ocantos, *Shifting Legal Visions: Judicial Change and Human Rights Trials in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

²⁵ La fiscalía presentó dos tipos de causas producto de dos Direcciones de Investigaciones Ministeriales que funcionaron en su seno:

- a) La A responsable de la investigación de los casos de desaparición forzada de personas que se centró en casos paradigmáticos: 1) Jesús Piedra Ibarra de la Liga Comunista 23 de septiembre desaparecido en Monterrey, 1975; caso en que la fiscalía acusó a Miguel Nazar Haro, Luis De la Barreda Moreno, Juventino Romero Cisneros y Carlos Solana Macías; 2) Ignacio Arturo Salas Obregón, fundador de la Liga Comunista 23 de Septiembre, desaparecido en Tlalnepantla, Estado de México en 1974; caso por el que se imputó nuevamente a Miguel Nazar Haro y Luis de la Barreda Moreno, además de Miguel Galindo Camacho, ex procurador del Estado de México, y Joaquín Cáceres, ex policía del Municipio de Tlalnepantla; 3) 6 miembros de la Brigada Campesina Lacandonés, desaparecidos en Hidalgo en 1976); caso por el cual fueron imputados nuevamente Miguel Nazar Haro y Luis De la Barreda Moreno, además de Alejandro Traffon procurador del Estado de Hidalgo al momento de la desaparición. (Dutrenit y Argüello, 2010). Y
- b) La B que integró dos averiguaciones previas relativas a las matanzas del 2 de Octubre de 1968 y del 10 de junio de 1971, sustentadas en los delitos de genocidio, privación ilegal de la libertad y abuso de autoridad.

²⁶ ICTJ, "México: Presentación al Mecanismo de Revisión Universal", *International Center For Transitional Justice*, 2008, 3.

A nivel del Poder Judicial Federal, y como producto de la alianza entre el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y organizaciones de familiares de personas desaparecidas, se presentó una Controversia constitucional (33/2002) que constituyó un hito en la medida en que el Máximo tribunal se posicionó acerca de la naturaleza legal de la desaparición forzada, generando criterios que marcaron un cambio en su postura histórica. Entre sus criterios se destaca el reconocimiento en 2004 de la desaparición forzada como delito continuo mientras no aparezca la víctima. Para un análisis pormenorizado de estos criterios ver el texto de Javier Yankelevich al final de este volumen.

Más allá de estos antecedentes, no se observaron cambios legales domésticos de importancia en relación con este tema ni un cambio significativo en el significado social de las desapariciones. No obstante, no puede dejar de destacarse que casos que habían sido tramitados en la FEMOSPP alcanzaron al sistema interamericano. En 2009, la Corte Interamericana de derechos humanos emitió la sentencia condenatoria a México por el Caso *Rosendo Radilla Pacheco*, víctima de desaparición forzada por miembros del ejército en la década del 70.

Como veremos enseguida, esa sentencia alcanzó una resonancia no prevista al interior de las instituciones judiciales constituyéndose en un hito que implicó el inicio de disputas al interior del Poder Judicial Federal sobre el tratamiento de las violaciones graves de derechos humanos en particular, y el lugar del derecho internacional de los derechos humanos en general.²⁷

3.2. El segundo momento de la desaparición. La guerra contra el narco

El segundo momento de la desaparición en México tiene su punto de partida en 2006, cuando el presidente Felipe Calderón declara la guerra al narcotráfico, y

²⁷ Karina Ansolabehere, "One Norm, Two Models. Legal Enforcement of Human Rights in Mexico and the United States", *Mexican Law Review*, vol. 1, núm. 16, 2016, pp. 115-146.

se re-legitima a las fuerzas armadas para el desarrollo de tareas de seguridad pública.

De la mano de esta decisión se observa un incremento de la violencia. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) más de 30 mil hogares tienen familiares desaparecidos. La magnitud de esta nueva situación ha tenido resonancia en el significado legal y social de las desapariciones en México.

Respecto del significado social de este nuevo tipo de desapariciones, el discurso oficial rápidamente enmarcó la violencia que se vivía como expresión de las disputas entre cárteles y legitimó el uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas y de seguridad como una acción de pacificación. El problema se definió como los "ajustes de cuentas entre cárteles", desplazando su connotación de violaciones de derechos humanos.

Sin embargo, en este periodo se incrementaron las quejas por violaciones de derechos humanos por parte de miembros de las fuerzas armadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esto llamó la atención de organizaciones internacionales de derechos humanos, las cuales emitieron reportes acerca de este problema. Haciendo visible así esta nueva situación más allá de las fronteras del país.

Desde las organizaciones de la sociedad civil y los familiares de las víctimas, dos hitos cambiaron el significado público de las desapariciones por su visibilidad. El primero es la constitución del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad en 2011, encabezado por el poeta Javier Sicilia, cuyo hijo Juan Francisco fue asesinado con amigos por un grupo del crimen organizado en el estado de Morelos. El poeta, un reconocido intelectual, inició una caravana hacia la capital de la República para solicitar un cambio de estrategia gubernamental a la vez que inició un llamado a unirse al movimiento a otras víctimas. A la caravana rápidamente se unieron familiares de víctimas de las más diferentes características, entre ellas de personas desaparecidas. A esta primera caravana, se sumaron

una desde el sur, otra desde el Norte y una de Estados Unidos. El movimiento, a diferencia de otros de víctimas del delito, priorizó la multiplicidad de voces de las víctimas, y puso en evidencia la magnitud del fenómeno de la violencia y sus víctimas en general y de las desapariciones en particular.²⁸ Las desapariciones en particular y las violaciones de derechos humanos en general, así como la ausencia de respuesta estatal, no eran hechos aislados sino que alcanzaban un nivel de generalización que no podía obviarse.

Este hito, enmarcado por el lema "Verdad y Justicia para las víctimas", visibilizó a estas últimas y permitió escuchar su voz en las caravanas primero, y en los diálogos por la Paz con la élite política luego. El movimiento unió a las víctimas y posicionó sus demandas y necesidades en el centro de la escena, entre ellas, apoyo para encontrar a sus hijos y una legislación que las considere. La aprobación de la Ley General de Víctimas en 2013²⁹ derivó de estas demandas.

Además de la visibilización del fenómeno a nivel nacional, el movimiento también logró la visibilización de esta situación ante las autoridades locales³⁰ e internacionales a través de la caravana a los Estados Unidos.

El segundo hito estuvo dado por la desaparición de los 43 estudiantes de la escuela Normal Isidro Burgos en Ayotzinapa, Guerrero. Este evento rápidamente generó una amplia movilización social a nivel nacional e internacional reclamando la aparición con vida de los jóvenes y clamando la responsabilidad del Estado. Dos son las consignas emblemáticas del movimiento: "Nos faltan 43" y "fue el Estado". Es con este evento que se condensa la demanda de responsabilidad del Estado por las desapariciones forzadas ante la escalada de violencia que vive el país.

²⁸ Ilán Bizberg, "Los nuevos movimientos sociales en México. El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y #YoSoy132". *Foro Internacional*, vol. 55, núm. 1, 2015, pp. 262-301.

²⁹ Aristegui Noticias, "Así quedó la Ley General de Víctimas", *Aristegui Noticias*, 3 de mayo de 2013, disponible en: <http://aristeguinoticias.com/0305/mexico/documento-asi-queda-la-ley-general-de-victimas/>

³⁰ CADHAC, Desapariciones en Nuevo León, desde la mirada de CADHAC 2009-2016, Monterrey. Consultado en: <http://www.cadhac.org/cadhac/wp-content/uploads/Informe-desapariciones-CADHAC-vz.pdf>

El nivel de movilización y conflicto alrededor del caso derivó en la propuesta del Presidente de un decálogo de acciones para hacer frente a las demandas de las familias y organizaciones nacionales e internacionales.³¹ Si bien estas propuestas por el gobierno fueron variadas, como la creación de un mando único policial o una Ley contra la Infiltración de Crimen Organizado en las Autoridades Municipales, las mismas también incluyeron medidas específicas en materia de derechos humanos.

Entre ellas se destacaron:

- i) La iniciativa de reforma para que el Congreso de la Unión expida las leyes sobre tortura y desaparición forzada. Al momento ninguna de estas leyes ha sido aprobada. En materia de desaparición, la principal discusión es la inclusión de la figura de desaparición por particulares y el tipo de responsabilidad que se establecen en relación con el delito, cuestiones impulsadas por las familias. La incorporación de la figura de desaparición por particulares además de la de desaparición forzada, justamente, representa el esfuerzo por ampliar explícitamente la connotación legal de la desaparición a partir de la obligación del artículo 3 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas en Contra de las Desapariciones Forzadas.
- ii) El fortalecimiento de protocolos para la investigación de casos de tortura, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, etcétera.
- iii) Establecer indicadores adicionales en materia de derechos humanos.

³¹ Redacción Animal Político, "Estos son los 10 puntos que anunció Peña Nieto en respuesta al caso Ayotzinapa", *Animal Político*, 28 de noviembre de 2014, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2014/11/pena-nieto-acuerdo-seguridad-comision-anuncio-mensaje-palacio-nacional/>

- iv) Creación de un sistema nacional de búsqueda de personas no localizadas.
- v) Emisión del reglamento de la Ley de Víctimas y creación del Fondo de reparación integral y del registro nacional de víctimas.

Es claro que estas respuestas legales tuvieron como objetivo el reducir el nivel del conflicto que enfrentaba el gobierno en ese momento. No obstante, supusieron la creación de nuevas figuras legales, lo cuál implicó también la creación de nuevos sujetos de protección. Por ejemplo, las víctimas.

Finalmente, derivado de estos hitos, se inicia un proceso de coordinación entre organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de familiares y grupos de la academia.

El *Movimiento por nuestros desaparecidos*, que aglutina a más de 35 grupos de familiares de personas desaparecidas y 40 organizaciones, expresa un nuevo momento social en relación con el tema. Su demanda de participar en la formulación e implementación de la Ley General sobre desapariciones forzadas y por particulares, se sintetiza en el lema "Sin las familias no".

Estos eventos que se desarrollaron en un periodo de seis años contribuyeron a mover, a disputar los sentidos sobre la desaparición y a posicionarla como un problema de derechos humanos de la mayor gravedad generalizado en el territorio del país. Y en este recorrido, la norma internacional de prohibición fue constitutiva.

Estos cambios en el significado social de las desapariciones, de la mano de la creación de instituciones orientadas a atender esta problemática y las otras derivadas de ella, como las secuelas económicas de las familias, han repercutido también en la justicia.

Al respecto, la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos y el impulso dado a la misma en el Poder Judicial Federal entre 2011 y 2015 modificaron los límites del escenario respecto del primer periodo. Por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia estableció que las víctimas y organizaciones de la sociedad civil deberían tener pleno acceso a la información en caso de violaciones graves de derechos humanos.³² Si bien, esta decisión del Máximo tribunal no desafía el alcance de la noción de desaparición, da cuenta de la visibilidad que ha adquirido el problema en la agenda judicial.

En este proceso, un elemento que está presente es la manera de caracterizar la desaparición y, sobre todo, de comprender la aquiescencia del Estado. En un contexto en que la frontera entre el Estado y los grupos criminales no es clara, o en el que los grupos criminales ostentan un poder capaz de generar un orden determinado en sectores del territorio, lo que encontramos es un desplazamiento de la discusión del problema de la desaparición forzada al problema de la desaparición.

Probablemente el punto de partida de este desplazamiento sea la forma en que empezó el proceso en este segundo momento, signado por las demandas de las víctimas para encontrar a sus familiares y reconocer su situación. El nombre del Movimiento por Nuestros Desaparecidos, en que no se agregan adjetivos a este estatus, pone sobre la mesa el carácter mutuamente constitutivo de la norma internacional y la construcción de sentido local. La demanda de incorporación de la desaparición por particulares en los debates sobre la ley es la expresión de esta imbricación.

4. Conclusiones

Los últimos 40 años fueron prolíficos en la construcción legal y social del sentido de las desapariciones. Emergió una norma internacional de prohibición de la

³² Véase el artículo de Javier Yankelevich, *infra*.

desaparición y, los sentidos y contextos en que opera se ampliaron significativamente. Por ejemplo, es una práctica persistente en democracias electorales, y además se ha elaborado acerca de la obligación de investigar, buscar y reparar por parte de los Estados, aún en casos en que no hayan participado en la desaparición.

Esta diversidad ha extendido el significado de desaparición y también las características de los desaparecidos. Lo más importante de todo es el cambio en la naturaleza de los perpetradores, reflejando la interconexión de personal, motivos y métodos entre el Estado y las organizaciones criminales.

En México, la norma internacional es constitutiva de las disputas por el sentido y los alcances de la desaparición. La propuesta de tipificación de la desaparición por particulares es una expresión del carácter constitutivo del derecho de las acciones de los actores interesados; si ello no se toma en cuenta, quedará fuera de la protección de la ley un número incontable de víctimas.

Lo que falta es que, efectivamente, las familias encuentren justicia.

5. Bibliografía

ACOSTA, M. y ENNELIN, "The Mexican Solution to Transitional Justice", en N. Roth Arriaza y J. Mariezcurrena, *Transitional Justice in the Twenty-Century Beyond Trust vs. Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

ANSOLABEHERE, Karina, "One Norm, Two Models. Legal Enforcement of Human Rights in Mexico and the United States", *Mexican Law Review*, vol. 1, núm. 16, 2016, pp. 115-146.

BIELOUS, Silvia Dutrénit y PETITO, Gonzalo Varela, *Tramitando el pasado. Violaciones de los derechos humanos y agendas gubernamentales en casos latinoamericanos*, Mexico, FLACSO-Mexico, 2010.

- BIZBERG, Ilán, "Los nuevos movimientos sociales en México. El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y #YoSoy132". *Foro Internacional*, vol. 55, núm. 1, 2015, pp. 262-301.
- CADHAC, Desapariciones en Nuevo León, desde la mirada de CADHAC 2009-2016, Monterrey.
- CNDH Recomendación 007/2207, de 2007. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2009/Rec_2009_007.pdf
- FREY, Barbara A., "Los Desaparecidos: The Latin American Experience as a Narrative Framework for the International Norm against Enforced Disappearances", *Hispanic Issues On Line*, vol. 5, 2009, pp. 52-72. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11299/182852>.
- GONZÁLEZ-OCANTOS, Ezequiel A., *Shifting Legal Visions: Judicial Change and Human Rights Trials in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.
- LESSA, Francesca, "Justice beyond Borders: The Operation Condor Trial and Accountability for Transnational Crimes in South America", *International Journal of Transitional Justice*, vol. 9, núm. 3, 2015, pp. 494-506.
- LESSA, F., Olsen, T. D., Payne, L. A., Pereira, G., y Reiter, A. G., "Overcoming Impunity: Pathways to Accountability in Latin America". *International Journal of Transitional Justice*, vol. 8, núm. 1, 2014, pp. 75-98.
- PAYNE, Leigh A., Lessa, Francesca y Pereira, Gabriel, "Overcoming Barriers to Justice in the Age of Human Rights Accountability", *Human Rights Quarterly*, vol. 37, núm. 3, 2015, pp. 728-754. <https://doi.org/10.1353/hrq.2015.0040>
- ROBLEDO SILVESTRE, Carolina, "Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México", *Íconos*, núm. 55, 2016, pp. 93-114.

RUBIN, Jonah S., "Aproximación al concepto de desaparecido: reflexiones sobre El Salvador y España", *Alteridades*, vol. 25, núm. 49, 2015, pp. 9-24.

SIKKINK, K., *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics*. WW Norton, 2011.

VERMEULEN, Marthe L., *Enforced disappearance: determining state responsibility under the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*, Cambridge Intersentia, 2012.