



Intersticios Sociales

E-ISSN: 2007-4964

intersticios.sociales@coljal.edu.mx

El Colegio de Jalisco

México

Villarreal Martínez, María Teresa

Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y la procuración de justicia

Intersticios Sociales, núm. 11, marzo-agosto, 2016, pp. 1-28

El Colegio de Jalisco

Zapopan, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=421744677007>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## Resumen del artículo

### **Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y la procuración de justicia**

**María Teresa Villarreal Martínez**

El propósito de este trabajo es examinar una de las estrategias desarrolladas por grupos civiles ante el problema de la desaparición de personas en México: las mesas de seguimiento de casos con autoridades gubernamentales, en los estados de Coahuila, Nuevo León y Veracruz, con el fin de revisar su potencial como detonantes de la exigencia de cuentas y forzar el acceso a la justicia denegada por la impunidad sistémica. El análisis de estos tres casos muestra que, en algunas circunstancias, la estrategia es efectiva para abrir las puertas de la procuración de justicia a los familiares de las víctimas y vigilar el trabajo de investigación; pero si por acceso a la justicia se entiende encontrar a los desaparecidos, los resultados siguen siendo escasos.

#### **Palabras clave:**

desaparecidos en México,  
acceso a justicia

## Abstract

The purpose of this paper is to examine one of the strategies developed by civil groups before the problem of the persons' disappearance in Mexico: the tables of follow-up of cases with governmental authorities, in Coahuila, Nuevo León and Veracruz, in order to check his potential in triggering the account exigency and to force the access to the justice refused by the systemic impunity. The analysis of these three cases shows that, in some circumstances, the strategy is effective to open the doors of the administration of justice to the relatives of the victims and to monitor the work of investigation; but if access to justice is meant to find the missing persons, the results remain scarce.

## Keywords:

missing persons in Mexico,  
access to justice

## **Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y la procuración de justicia**

### **Introducción**

En México la desaparición forzada de personas no ha dejado de parecer un asunto del pasado para convertirse en los años recientes en un problema público de dimensiones nacionales pues, aunque difícil de cuantificar con precisión, informes gubernamentales de organismos internacionales y asociaciones civiles nacionales hablan de decenas de miles de desaparecidos. Muchos de estos casos son atribuidos a la delincuencia organizada y otros a las fuerzas de seguridad del Estado; sin embargo, es difícil saberlo debido a la escasa denuncia y a las todavía más escasas averiguaciones emprendidas por las autoridades ministeriales. No obstante, lo que sí revela esta situación es la profunda debilidad de las instituciones estatales para garantizar los derechos civiles a la libertad, integridad personal, seguridad jurídica y garantías judiciales de los millares de víctimas, así como el derecho de sus familiares a la verdad, la justicia y la reparación adecuada. Esta reactivación intensa y amplia del problema de la desaparición de personas ha producido en distintas partes de México la emergencia de colectivos de familiares de víctimas que demandan justicia y que se encuentre a los desaparecidos. En este artículo se analizarán tres de estas experiencias surgidas en Coahuila, Nuevo León y Veracruz, porque son las únicas del país donde hasta, ahora julio de 2015, se ha llevado a cabo una estrategia innovadora:

la implementación de mesas de seguimiento de casos junto con autoridades. Consideramos que este mecanismo puede conducir al empoderamiento de las víctimas, como agentes que evidencian las profundas falencias en el sistema de acceso a la justicia y empujan el cambio en la procuración de la misma. Para este trabajo se realizaron entrevistas a participantes en estos procesos, se recopiló información documental emitida por los mismos colectivos y también se realizó un seguimiento hemerográfico.

### Desaparición de personas, impunidad y exclusión

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.

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:<sup>1</sup> 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.

1 Caso *Blake vs Guatemala*. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C, núm. 36, párrafo 65 ([http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/se-riec\\_36\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/se-riec_36_esp.pdf)), 7 de julio de 2015.

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 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. Entre estos colectivos destacan los de familiares de personas desaparecidas que se han creado en al menos una docena de estados. Estos grupos han hecho visible el problema de la desaparición de personas en las entidades donde despliegan sus acciones, pero la ubicación del asunto en la agenda nacional ha ocurrido a partir de las caravanas organizadas por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), en el 2011, a lo largo del territorio nacional y hacia Estados Unidos. La prensa local de cada entidad ha dado diversa cobertura a estos grupos de ciudadanos que reclaman la aparición con vida de sus familiares desaparecidos. 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. Tres de estas organizaciones de familiares han llevado a cabo, además, estrategias de interlocución con autoridades gubernamentales mediante el establecimiento periódico de mesas formales de seguimiento de casos:

- a partir de 2009: Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (Fuundec)
- a partir de 2011 en Nuevo León: Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos (Amores –antes Lucha por Amor, Verdad y Justicia (Lupa)<sup>2</sup> junto con Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C., CADHAC–)
- a partir de 2012 en Veracruz: Colectivo por la Paz Xalapa.

En este trabajo se revisa de manera sucinta cada experiencia para luego analizar las similitudes y contrastes, así como el diferente potencial de incidencia que han tenido los colectivos mediante esta estrategia de mesas de seguimiento de casos.

### **Los colectivos de familiares como redes críticas de incidencia política**

Aunque la desaparición de personas, en el marco de la llamada Guerra sucia, forma parte de la agenda de varias organizaciones sociales desde hace tres décadas, las víctimas de desaparición forzada o no registradas en el actual contexto de inseguridad y violencia conformado a partir de los años noventa no habían sido reivindicadas, sino hasta que emergieron los nuevos colectivos de familiares de personas desaparecidas en los primeros años del siglo xxi. 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, que 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.

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. En los casos que se revisan en este trabajo, 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.

Esta capacidad de incidencia en un campo específico de política pública, como es la procuración de justicia, 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. De acuerdo con Becerra,<sup>3</sup> 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. Acerca de la capacidad de incidencia de los ciudadanos en las políticas públicas, Ibarra, Martí y Gomá<sup>4</sup> destacan que el probable impacto de los actos de organizaciones y movimientos sociales puede ser de carácter simbólico cuando consiguen cambios en los sistemas de valores y conductas sociales; interactivo cuando favorecen la emergencia de nuevos actores políticos o generan cambios en

3 Laura Becerra. "Participación e incidencia política de las osc en América Latina. Definiciones, recomendaciones y restos". 2005 ([http://www.equipo-pueblo.org.mx/publicaciones/publicaciones/descargas/di-vinv\\_parosc.pdf](http://www.equipo-pueblo.org.mx/publicaciones/publicaciones/descargas/di-vinv_parosc.pdf)).

4 Pedro Ibarra, Salvador Martí y Ricardo Gomá (coords.). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria, 2002.

la estructura de representación política; institucional cuando se habilitan nuevos procedimientos administrativos y nuevos espacios de negociación con las autoridades; o sustantivo cuando empujan el cambio de ciertas políticas gubernamentales. Sin duda, los casos revisados en este trabajo se tratan de ejemplos de incidencia institucional, pues se abren espacios nuevos de interlocución con los funcionarios de las procuradurías y de otros órganos gubernamentales.

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,<sup>5</sup> y también la estructura de oportunidades políticas<sup>6</sup> 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”;<sup>7</sup> 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”.<sup>8</sup>

En relación con esto, veremos cómo los colectivos de familiares analizados 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 domi-

5 Charles Tilly. “Los movimientos sociales como agrupaciones históricamente específicas de actuaciones políticas”. *Sociológica*, año 10, núm. 28, mayo-agosto de 1995 (<http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/2802.pdf>).

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

7 Ibarra, Martí y Gomá, *op. cit.*, p. 43.

8 *Ibid.*, p. 45.

nante pretende hacer pasar como una tragedia privada; además han ubicado este problema en el marco más amplio de los derechos humanos; han aprovechado 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.

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.

### **La lucha por el acceso a la justicia: mesas de seguimiento de casos**

#### *a) El caso Coahuila*

En diciembre de 2009 inició la conformación de Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila con un grupo de doce familias buscando veintiún personas desaparecidas en esa entidad, todos hombres y sin ningún vínculo con la delincuencia organizada. Encontraron apoyo en el Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios, de la diócesis de Saltillo, que ya atendía algunos casos de desaparición forzada de comerciantes procedentes de otros estados que vendían diversos productos casa por casa en pueblos y comunidades coahuilenses, así como el caso de la desaparición del jefe de custodios del Centro de Readaptación Social de Saltillo:

El Centro documentaba los casos y les daba seguimiento, y nos impulsaba a los familiares para que nosotros asumiéramos la exigencia de justicia, nos empezó a empoderar. Nosotros sin ninguna experiencia, no sabíamos de nada de eso, empezamos a construir Fuundec. El Centro "Fray Juan de

<sup>9</sup> Jorge Verástegui González es uno de los fundadores de Fuundec. Busca a su hermano Antonio y a su sobrino Antonio de Jesús Verástegui Escobedo, desaparecidos el 24 de enero de 2009 en Parras, Coahuila. Entrevista a Jorge Verástegui González, realizada por María Teresa Villarreal Martínez, cafetería en el centro de Monterrey, Nuevo León, 10 de octubre 2012.

"Larios" forma parte de Fuundec, pero a la vez continúa trabajando otros casos de derechos humanos; en el tema de tema de desaparecidos el Centro quizá ha perdido visibilidad porque Fuundec tomó mucho empuje y es quien aparece de modo más visible en los medios.<sup>9</sup>

El 19 de diciembre de 2009 se llevó a cabo el primer encuentro de familiares de personas desaparecidas con el fiscal general de Coahuila, Jesús Torres Charles. Algunas familias ya antes habían contactado al funcionario, pero esta era la primera vez que lo hacían como colectivo. Así se efectuó la primera mesa de seguimiento de casos de personas desaparecidas en Coahuila. Sin embargo, se generó una dinámica en la que, entre una reunión y otra, el Ministerio Público hablaba con cada familia y le pedía información de lo que habían investigado; estos datos eran presentados en la siguiente mesa de seguimiento por los funcionarios como si fuera resultado de sus averiguaciones. Esta rutina continuó en cada reunión mensual hasta que en marzo de 2010 los familiares se inconformaron, se levantaron de la mesa porque la autoridad no estaba realizando su trabajo y exigieron hablar directamente con el gobernador, Humberto Moreira, sin conseguirlo sino hasta después de varios meses. A partir de entonces el grupo de familiares se enfocó en hacer visible el problema fuera de Coahuila, donde predominaba desde entonces un fuerte cerco informativo.

En septiembre de 2010 lograron que Humberto Moreira se sentara a dialogar con ellos. Se hizo un compromiso de crear una mesa de seguimiento de casos de muy alto nivel en la que participara de principio a fin el gobernador, y así ocurrió en septiembre, octubre y noviembre de ese año. En enero de 2011 Moreira dejó la gubernatura para ocupar la dirección nacional de su partido, el PRI. La mesa de seguimiento continuó entonces con el gobernador interino, Jorge Torre López. En febrero, el titular del Ejecutivo anunció la creación de una Fiscalía Especial para Desaparecidos, que era una de las demandas de Fuundec.

Para mediados de 2011, Fuundec daba seguimiento a cien casos pero no pasaba nada, se encontraban estancados, por lo que buscaron entablar

diálogo con la delegación de la PGR en Coahuila, ya que en algunos casos se presumía el involucramiento de la delincuencia organizada. En junio de 2011 Fuundec tuvo la primera reunión con la titular de la PGR, Maricela Morales, y el secretario de Gobernación, Francisco Blake; allí acordaron un siguiente encuentro para el 29 de julio, al que acudieron familiares de víctimas de diferentes entidades. Los funcionarios federales trataron de circunscribir el diálogo a la problemática de Coahuila, pero los familiares exigieron abordar la problemática de los desaparecidos desde una perspectiva nacional. Allí nació Fuundem, Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México, que agrupa familiares de personas desaparecidas de Coahuila, Guanajuato, Nuevo León y el Estado de México.

En diciembre de 2011 asumió la gubernatura de Coahuila Rubén Moreira, quien como gobernador electo había prometido continuar con las mesas de seguimiento de casos; no obstante, ya no acudió con regularidad a las reuniones. El 10 de mayo de 2012, Fuundec y otras organizaciones realizaron una marcha a la Ciudad de México para reiterar la exigencia de la presentación con vida de los desaparecidos y lograron reactivar la mesa de diálogo con la titular de la PGR, Maricela Morales, y con el secretario de Gobernación, Alejandro Poiré, a quienes presentaron siete demandas: un programa nacional de búsqueda, un registro nacional de personas desaparecidas, atracción y atención federal de todos los casos de desaparición, una fiscalía federal, un programa nacional emergente de apoyo a familiares, protocolos de investigación homologados a nivel nacional, aceptar las recomendaciones del grupo de trabajo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para desapariciones forzadas e involuntarias.

Al evaluar la utilidad de las mesas de seguimiento, en octubre de 2012 Verástegui señaló que había logrado que disminuyera el trato denigrante que las autoridades les daban a las familias; sin embargo, los casos no avanzaron gran cosa. Al respecto, Fuundec ha identificado patrones de desaparición: perfiles de víctimas, fechas, tramos carreteros donde ocurren estos delitos; pero la autoridad siguió atendiendo los casos de manera aislada y no como hechos interrelacionados en un panorama más general. Otro

problema es que la misma procuración de justicia no ha estado encamionada a buscar a los desaparecidos vivos, sino que sólo se buscan pistas para encontrar restos.

En febrero de 2014, Fuundec decidió suspender el diálogo con el gobierno estatal y federal, luego de que a través de los medios se revelara el descuido con que agentes estatales, federales y del ejército, realizaron un operativo de búsqueda en el norte de esa entidad, sin seguir protocolo alguno para preservar evidencias de los desaparecidos.<sup>10</sup> Dos meses después, reanudó los encuentros con el gobernador para dialogar sobre la implementación del Programa Integral de Atención a Familiares de Personas Desaparecidas (Profade).<sup>11</sup> El 1 de julio la organización envió sendos cuestionarios<sup>12</sup> a instancias del gobierno federal y estatal para pedir información precisa sobre mecanismos de investigación y de atención a víctimas, coordinación interinstitucional, cómo se realiza la búsqueda de desaparecidos, cuántos han sido localizados y los avances en la implementación de la Ley General de Víctimas. Aunque no se conoce si se recibió respuesta a estos cuestionamientos, han continuado las reuniones de Fuundec con el gobernador coahuilense para dar seguimiento a los trabajos de localizar a las personas desaparecidas.

#### *b) Caso Nuevo León*

En Nuevo León, ya desde 2007, a mediados del sexenio del gobernador Natividad González Parás (2003-2009), había indicios de la infiltración de la delincuencia organizada en las fuerzas policiales, e incluso varios elementos fueron víctimas de desaparición. En septiembre de 2009 el problema de la desaparición de personas había llegado al Congreso del Estado, porque un grupo de mujeres con hijos y familiares desaparecidos envió un oficio para solicitar a los legisladores la creación de una comisión especial, junto con una lista de dieciséis personas desaparecidas; aseguraban que en varios casos los responsables eran policías estatales y municipales.<sup>13</sup> En diciembre los diputados aprobaron modificaciones al Código Penal para que en casos de denuncia de desaparición de personas se procediera de inme-

10 Fuundec. “Comunicado: ante nuestra advertencia, el engaño”, 10 de febrero de 2014 (<http://fuundec.org/2014/02/10/comunicado-ante-nuestra-advertencia-el-engano/>), 3 de junio de 2014.

11 Fuundec. “Comunicado. Nuestro objetivo: encontrarles”, 11 de abril de 2014 (<http://fuundec.org/2014/04/11/comunicado-nuestro-objetivo-encontrarles/>), 3 de junio de 2014.

12 El cuestionario enviado por Fuundec está disponible en (<https://desaparecidosen-coahuila.files.wordpress.com/2014/06/140616-cuestionario-de-fuundec-m.pdf>).

13 Diario de Debates. Congreso de Nuevo León, 29 de septiembre de 2009 ([http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/pdf/debates/2146.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/debates/2146.pdf)), 19 de febrero de 2013.

diato a su búsqueda.<sup>14</sup> A pesar de ello, el problema continuó y empezaron a llegar estos casos a CADHAC, organismo civil que venía trabajando sobre todo casos de tortura, detenciones ilegales y de vulneración de derechos humanos en los penales de Nuevo León desde 1993. Consuelo Morales Elizondo,<sup>15</sup> fundadora y directora de CADHAC, recuerda<sup>16</sup> que en 2009 llegaron los primeros casos de desaparición de personas y se trataba de policías. Este era un problema nuevo para CADHAC. Ese año recibieron doce casos que se referían a diecisésis personas desaparecidas, todos policías municipales, especialmente de los municipios metropolitanos de Monterrey y de San Nicolás. En 2010, la organización recibió doce casos y ya los desaparecidos no eran solamente policías, también ciudadanos comunes. Además, se detectó que cuando las personas acudían a solicitar ayuda y narraban lo sucedido indicaban que no sólo su familiar había desaparecido sino que junto con él también se habían llevado a compañeros, amigos, vecinos, pero la mayoría de las veces no se denunciaba. CADHAC empezó a documentar esa información como aproximaciones narrativas que revelaban más desapariciones que las que se denunciaban.

Cuando en junio de 2011 la Caravana del Consuelo del MPJD visitó Monterrey en su recorrido desde la capital del país hasta Ciudad Juárez, Chihuahua, en el evento de recepción efectuado en la plaza Colegio Civil se presentaron testimonios de familiares de personas desaparecidas, algunos de esos casos eran atendidos por CADHAC pero con grandes dificultades, ya que no tenían acceso a expedientes policiales. Al enterarse que el problema urgente en Nuevo León era la procuración, Javier Sicilia dirigente del MPJD pidió una cita con el procurador estatal, Adrián de la Garza, y esa misma noche del 7 de junio el funcionario recibió a un grupo de familiares, así como a integrantes de CADHAC y de la Caravana del MPJD, quienes le expusieron al procurador nueve casos y se llegó al acuerdo de implementar una mesa de seguimiento junto con CADHAC y con los familiares de los desaparecidos. Se fijó como plazo una semana para que la procuraduría anunciara el Estado en que se encontraban los casos expuestos, así como la ruta a seguir para avanzar en las investigaciones, y se estableció que en

14 Diario de Debates. Congreso de Nuevo León, 7 de diciembre de 2009 ([http://www.hcndl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/pdf/debates/2398.pdf](http://www.hcndl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/debates/2398.pdf)), 19 de febrero de 2013.

15 Trabajadora social y religiosa de la congregación Notre Dame – canónigas de San Agustín–.

16 Entrevista a C. Morales, realizada por María Teresa Villarreal Martínez, oficina de CADHAC en Monterrey, Nuevo León, 27 de agosto de 2012.

un mes los integrantes de la Caravana regresarían a Monterrey a revisar el cumplimiento de los compromisos por parte de la procuraduría. Esta fue la primera reunión entre procuraduría y familiares de personas desaparecidas en Nuevo León.

Entre junio de 2011 y febrero de 2015 se realizaron veintiún reuniones. Morales Elizondo explica que en las mesas solamente se revisan aquellos casos donde los familiares están de acuerdo en participar y asumen la tarea de revisar el expediente; pero cuando en un caso se agotan las líneas de investigación y no hay avances entre una reunión y otra, entonces ese expediente ya no se revisa en la mesa sino hasta que haya nuevos indicios que permitan abrir otra línea de investigación, entonces vuelve a incorporarse a las mesas de seguimiento. Cuando se trata de expedientes relativos a hechos ocurridos hace más de un año es más difícil hacer avanzar las investigaciones; esto debido a las diligencias que la Procuraduría no realizó oportunamente por negligencia o porque no se presentó denuncia. En este caso, buscar e interrogar testigos, recabar evidencia en el lugar de los hechos pasado el tiempo se vuelven inútiles y no arrojan dato alguno, las evidencias ya no existen, los testigos fallecieron o son ilocalizables. Aunque en ocasiones puede ocurrir que al investigar un caso los indicios encontrados arrojen información sobre otros casos relacionados, y entonces se reactiven investigaciones que no avanzaban.

Días antes de cada encuentro entre familiares y Procuraduría, CADHAC emite un comunicado que se difunde en los medios y en las redes sociales de Internet para convocar a la sociedad a que acompañe a los familiares marchando junto con ellos el día de la reunión desde las oficinas de CADHAC a la Procuraduría estatal situada a unas seis cuadras del local de la organización, y esperar en el exterior de la dependencia los resultados de la mesa de seguimiento. Al finalizar cada reunión, CADHAC emite otro comunicado para dar a conocer si hubo algún avance o cuáles son las dificultades encontradas.

Ha costado mucho trabajo reconocer que (las mesas) no es un espacio para quejarnos, este es un espacio para revisar el expediente de cada caso, exigir a las autoridades y supervisar el avance de la investigación. Las autoridades saben que su trabajo está siendo revisado. En la octava reunión, una coordinadora de ministerios públicos nos dijo "yo les quiero decir algo, nosotros no sabíamos investigar desapariciones porque nunca habíamos tenido estos casos, lo hemos ido aprendiendo junto con ustedes". Bueno, nosotros tampoco sabíamos. Pero definitivamente ahorita estamos trabajando en un protocolo de investigación.<sup>17</sup>

En las primeras tres reuniones se revisaban en una sola mesa todos los expedientes, de manera que las reuniones resultaban maratónicas: iniciaban a las 11 de la mañana y terminaban cerca de medianoche sin interrupción. Se decidió entonces modificar la metodología y a partir de la quinta reunión se integraron cuatro mesas simultáneas; en cada una participaban un coordinador de ministerios públicos, un integrante de CADHAC y, de acuerdo con el expediente que se fuera a revisar, se involucraban los familiares de los desaparecidos y el fiscal que lleva el caso. A veces también participaban representantes de la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito de la Secretaría de Gobernación y visitadores de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Para la revisión de expedientes, la Procuraduría estatal proporcionaba una copia a las familias y ellas la llevaban a CADHAC para que pudiera examinarla el equipo jurídico, con apoyo también de abogados de la Facultad Libre de Derecho, de la Universidad de Monterrey y de la asociación Renace.<sup>18</sup> Se revisaban los expedientes y se tomaba nota de del número de averiguación, quién es la víctima, quién es el denunciante, qué agencia del ministerio público llevaba el caso, se elaboraba una síntesis del caso y se señalaban cuáles son los pendientes y las preocupaciones, con toda esta información se elaboraba un cuadernillo que se llevaba a las mesas de seguimiento y donde se iba tomando nota de los acuerdos sobre las acciones que debía realizar la autoridad.

17 Entrevista a C. Morales, realizada por María Teresa Villarreal Martínez, oficina de CADHAC en Monterrey, Nuevo León, 27 de agosto de 2012.

18 Renace es una asociación de beneficencia privada de Monterrey dedicada a defender a personas inocentes de escasos recursos que se encuentran recluidas en las prisiones estatales.

La directora de CADHAC considera que con las mesas de seguimiento y el acompañamiento de este organismo, también ha ido mejorando el trato que los funcionarios de la Procuraduría dan a los familiares de los desaparecidos. Además, se ha incrementado el personal de Servicios Periciales y se designó a un grupo de la Agencia Estatal de Investigaciones para que se dedique exclusivamente a dar seguimiento a los casos que se atienden en las mesas, ya que los policías ministeriales suelen atender diferentes casos de diversos delitos de manera simultánea.

Además de las mesas de seguimiento de casos, CADHAC sostuvo reuniones con la Procuraduría estatal durante varios meses para desarrollar el Protocolo de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas, mismo que fue dado a conocer en marzo de 2014. Este protocolo se elaboró con la asesoría del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas y de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas y de expertos en la materia tanto de México como de Colombia.<sup>19</sup>

En agosto de 2014, la Procuraduría, CADHAC y Amores acordaron inscribir a las personas desaparecidas en el Sistema de Recompensas,<sup>20</sup> de manera que cualquier persona que proporcione información fidedigna que permita encontrar a alguna víctima recibe una recompensa de 287 410 pesos.

Desde 2009 hasta febrero de 2015, CADHAC ha registrado más de mil doscientas personas desaparecidas. De las desapariciones 80% ocurrieron en Nuevo León y el restante 20% en Tamaulipas y otros estados. De este registro de personas desaparecidas se han localizado en Nuevo León 125 personas, sesenta se han encontrado con vida y 65 han sido identificadas por compatibilidad de perfiles genéticos.<sup>21</sup> En total han revisado 125 expedientes que corresponden a 214 personas desaparecidas, se ha consignado a 63 personas por su probable responsabilidad, de las cuales doce han sido sentenciadas. De los consignados, dieciocho eran policías o agentes de tránsito.

Además, la estrategia de mesas de seguimiento se ha replicado para atender los casos registrados en Tamaulipas, para ello, las autoridades de esa entidad vienen a Nuevo León y sostienen encuentros con los familiares de desaparecidos.

19 CADHAC. "Implementación del protocolo de búsqueda inmediata". Boletín 1403/10, 20 de marzo de 2014 ([http://www.cadhac.org/derechos\\_humanos/implementacion-del-protocolo-de-busqueda-inmediata/](http://www.cadhac.org/derechos_humanos/implementacion-del-protocolo-de-busqueda-inmediata/)), 30 de junio de 2014.

20 Gobierno de Nuevo León. Personas desaparecidas (<http://www.nl.gob.mx/servicios/recompensa-personas-desaparecidas>), 30 de junio de 2015.

21 CADHAC. "Boletín de prensa No. 1502/06 xxi reunión del grupo Amores y CADHAC con la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León", 13 de febrero de 2015 (<http://www.cadhac.org/comunicado/xxi-reunion-del-grupo-amores-y-cadhac-con-la-procuraduria-general-de-justicia-de-nuevo-leon/>), 7 de julio de 2015.

### c) Caso Veracruz

Aunque el problema de la desaparición de personas ha estado presente en Veracruz desde hace años, fue hasta septiembre de 2011, con motivo del paso de la Caravana al Sur del MPJD, que en Xalapa se conformó el Colectivo por la Paz, la cual brinda acompañamiento a los familiares de personas desaparecidas y registra los casos que le son reportados. En su fundación, el Colectivo se conformó por varias organizaciones civiles de Xalapa, ciudadanos en lo individual y familiares de personas desaparecidas. El trabajo es efectuado por un pequeño grupo de personas de manera voluntaria: registran los casos de los que tienen conocimiento, escuchan a los familiares, los acompañan en las diligencias ante el ministerio público, organizan eventos para visibilizar el problema de la desaparición de personas y atienden las actividades convocadas por el MPJD. El Colectivo no es una asociación civil, carece de recursos y de local propios, por lo que sesionan en los locales de algunas de las organizaciones civiles que participaron en su creación. Tampoco cuentan con asesoría jurídica más allá de la que brinda voluntariamente una de las integrantes luego de que termina su jornada laboral en otra asociación.

En año y medio de existencia, el Colectivo había brindado acompañamiento en 23 casos pero llevaba un registro superior a trescientos de acuerdo con el seguimiento de prensa que realizan. De estos 23 casos solamente se llevaron a las mesas de seguimiento ocho, ya que se requería contar con la aceptación y participación de los familiares; hasta entonces sólo una víctima fue encontrada con vida, las demás seguían sin ser localizadas. De los restantes casos que no han llegado a las mesas de seguimiento (pero que han sido acompañados por el Colectivo), hasta los primeros meses de 2014 se habían encontrado a seis personas sin vida. La mayoría de las víctimas son hombres de entre 25 y 35 años de edad, pero también hay mujeres de entre 21 y 32 años, en muchos casos se presume la participación del crimen organizado.

En Xalapa se realizaron cinco mesas de seguimiento de casos en 2012, en las que participaban funcionarios estatales, integrantes del Colectivo

por la Paz y familiares de víctimas. Estas mesas tuvieron como antecedente la manifestación efectuada el 5 de marzo de 2012 a raíz del secuestro de Mikhele Jalil Jiménez Velazco, de 21 años, hijo de un investigador de la Universidad Veracruzana. La manifestación convocada por un grupo de académicos del Instituto de Investigaciones Históricas y Sociales contó con el apoyo de la Asamblea Estudiantil Xalapeña y las organizaciones del Colectivo por la Paz, y acudieron cientos de personas. Ese mismo día 5 de marzo, por la noche, el joven Mikhele fue localizado. Durante esa protesta se dieron a conocer otros casos de secuestro y desaparición, y se denunció la lentitud en las investigaciones. La manifestación inició con una caminata desde el Teatro del Estado hacia Plaza Lerdo, frente al Palacio de Gobierno, donde los participantes se acostaron sobre la avenida Enríquez para bloquear por más de tres horas la vialidad del centro de la ciudad y así exigir ser atendidos por las autoridades. Ante la presión ciudadana, funcionarios de la Procuraduría estatal y de la Secretaría General de Gobierno recibieron a un grupo de familiares de personas desaparecidas que demandaron resultados en las averiguaciones respectivas, y las autoridades prometieron dar seguimiento a cada uno de los casos. Sin embargo, a la siguiente cita acordada para el 24 de marzo no acudió el subsecretario de gobierno Tomás Carrillo Sánchez. Ante el incumplimiento, ese mismo día el Colectivo por la Paz y los familiares de víctimas realizaron una manifestación en el Parque Juárez y emitieron un comunicado donde exigieron el establecimiento de “una mesa de trabajo conformada con autoridades de la más alta capacidad ejecutiva”, para que respondieran a la demanda de presentación con vida de los desparecidos.<sup>22</sup>

22 Colectivo por la Paz Xalapa. “Colectivo por la Paz Xalapa exige la instalación mesa de trabajo para la resolución de los casos de desaparición”, 24 de marzo de 2012 (<http://movimiento-porlapaz.mx/es/2012/03/23/colectivo-por-la-paz-xalapa-exige-la-instalacion-mesa-de-trabajo-para-la-resolucion-de-los-casos-de-desaparicion/>), 22 de noviembre de 2012.

Entre abril y diciembre de 2012 se realizaron cinco mesas de seguimiento; algunas de éstas se subdividieron por casos específicos para agilizar el trabajo, pero el Colectivo no lo consideró funcional porque de ese modo las labores de investigación quedaban apartadas de la vigilancia colectiva, por lo que optaron por volver a manejar todos los casos en una sola mesa. A estas reuniones de seguimiento, la Subsecretaría de gobierno citaba a la Procuraduría y a la Agencia Veracruzana de Investigaciones (AVI), también partici-

paban integrantes del Colectivo y las familias involucradas. De estas mesas, dos se realizaron con el subsecretario de gobierno Tomás Carrillo Sánchez y tres con su sucesor Enrique Ampudia Mello. La renuncia de Carrillo en julio de 2012 puso en riesgo la continuación de las mesas, pues las reuniones se cancelaron. El Colectivo envió una carta al nuevo subsecretario, Ampudia Mello, para que restablecieran las mesas de seguimiento.

La última mesa se realizó en diciembre de 2012. Desde entonces el Colectivo no retomó esta estrategia por considerar que no había avance alguno en los casos;<sup>23</sup> todo se reducía a que las autoridades informaran sobre los oficios girados a otras dependencias engrosando así los expedientes, pero sin mostrar un verdadero avance en las investigaciones.

En el caso de Veracruz no se publicitaron las mesas de seguimiento, ni se emitieron comunicados formales para anunciar la realización de las reuniones ni los resultados de las mismas; aunque en cada ocasión se elaboraba una minuta de los acuerdos, ésta no era de carácter público.

Anaís Palacios, abogada e integrante del Colectivo por la Paz Xalapa,<sup>24</sup> explica que en las mesas de seguimiento se retomó el Acuerdo 25/2011 emitido por la Procuraduría estatal en el que se establecen los Lineamientos para la búsqueda inmediata de personas desaparecidas. En este documento se dice cómo debe ser la atención para la denuncia de una persona desaparecida desde que llega a cualquier agencia del ministerio público, se indica que no se le puede negar la atención, qué les tienen que pedir, qué preguntas tienen que hacer, qué oficios tienen que girar; se señala que se tiene que elaborar una ficha para que se publique en el sitio de Internet de la dependencia y que se deben girar exhortos a las procuradurías de otros estados.

Palacios considera que el lineamiento está básicamente bien elaborado pero la cuestión no tiene qué ver tanto con el protocolo sino cómo se lleva a la práctica. A pesar que es un acuerdo cuya omisión implica una responsabilidad, los oficiales secretarios de los ministerios públicos no sabían de su existencia. Incluso, siguiendo los procedimientos señalados, las investigaciones no avanzaban.

23 Entrevista grupal con miembros del Colectivo, realizada por María Teresa Villarreal Martínez, oficina Xochiquetzal, A. C. en Xalapa, Veracruz, 24 de abril de 2013.

24 Entrevista a A. Palacios, realizada por María Teresa Villarreal Martínez, cafetería en el centro de Coatepec, Veracruz, 25 de abril de 2013.

- 25 En Veracruz el delito de desaparición forzada quedó tipificado en junio de 2014.
- 26 Rosalinda Morales. ““Desaparecidos huyen con novio””. *Imagen de Veracruz*, 19 de junio de 2013 (<http://www.imagen-deveracruz.com.mx/vernota.php?id=167038>), 30 de julio de 2013.
- 27 Itzel Villa. “Javier Duarte no ha concretado reunión con familiares de desaparecidos: Colectivo por la Paz”. *El Demócrata*, 13 de marzo de 2014 (<http://www.eldemocrata.com.mx/index.php/xalapa/30230-javier-duarte-no-ha-concretado-reunion-con-familiares-de-desaparecidos-colectivo-por-la-paz>), 15 de junio de 2014.
- 28 Itzel Villa. “Logra Colectivo por la Paz modificar nombre Fiscalía Especializada en atención a denuncias por personas desaparecidas”. *El Demócrata*, 6 de abril de 2014 (<http://www.eldemocrata.com.mx/index.php/xalapa/31708-logra-colectivo-por-la-paz-modificar-nombre-de-fiscalia-especializada-en-atencion-a-denuncias-por-personas-desaparecidas>), 15 de junio de 2014.

Un logro de las mesas de seguimiento fue que en la Subprocuraduría región Xalapa cada agencia del Ministerio Público estableciera una mesa especial para recibir las denuncias por desaparición de personas, aunque los casos se registran como privación de la libertad, ya que en Veracruz no estaba entonces tipificado el delito de desaparición.<sup>25</sup> Otro logro parcial es que ha disminuido el maltrato a los familiares y la tendencia a criminalizar a las víctimas; aunque esto sigue ocurriendo como se evidenció en la declaración hecha en junio de 2013 por el subprocurador Antonio Lezama Moo donde afirmó que las personas desaparecidas suelen haber huido con sus amantes o novios.<sup>26</sup>

Si bien, los integrantes del Colectivo consideraron positiva la realización de las mesas de seguimiento, mantuvieron suspendida esta estrategia durante el año 2013 para elaborar un cambio en la manera de abordar los casos y hacer avanzar las investigaciones. En noviembre de 2013 el Colectivo por la Paz inició el contacto con Amnistía Internacional y Human Rights Watch; envió más de treinta expedientes a la primera organización, lo cual contribuyó a dar mayor visibilidad a la problemática veracruzana.

En 2014 el Colectivo decidió retomar la revisión conjunta de casos con las autoridades, pero esta vez directamente con el gobernador Javier Duarte. En los primeros seis meses del año sólo se realizaron dos encuentros con el mandatario estatal en febrero y en marzo; cada reunión ha sido precedida por dificultades en la comunicación entre el gobierno y la organización civil, evasivas por parte de funcionarios ante la insistencia del Colectivo para ser atendidos y dilaciones en la calendarización de los encuentros.<sup>27</sup>

Con estas dos reuniones, el Colectivo logró el cambio de nombre de la Fiscalía Especializada en Atención a Denuncias por Personas No Localizadas a Fiscalía Especializada en Atención a Denuncias por Personas Desaparecidas.<sup>28</sup> Pero en el mes de junio continuaba pendiente concretar las reuniones para el seguimiento de las investigaciones ministeriales de cada uno de los casos que acompaña la organización.

## Limitaciones y oportunidades de las mesas de seguimiento

Las tres experiencias descritas en el apartado anterior presentan similitudes y sobre todo diferencias en cuanto a la implementación de las mesas de seguimiento de casos; no obstante, todas comparten los mismos problemas.

Tanto en Coahuila como en Nuevo León y Veracruz las mesas de seguimiento son encuentros formales, colectivos, cara a cara, entre funcionarios gubernamentales y familiares de personas desaparecidas, acompañados estos últimos de integrantes de algún grupo civil o activista más o menos experimentado en la defensa jurídica de derechos humanos. En las reuniones se examinan los expedientes policiales de los casos para revisar el cumplimiento de diligencias en la averiguación previa. Gran parte de estas diligencias se refieren a girar oficios a otras dependencias públicas o a particulares para que proporcionen datos. Los familiares son informantes clave para que las investigaciones avancen, son ellos los que aportan datos fundamentales que pueden guiar la averiguación. En todas las experiencias, los resultados de esta estrategia referidos a la localización de las personas desaparecidas son escasos.

La implementación de las mesas de seguimiento en las tres entidades presenta diferencias como las siguientes:

- Nuevo León la estrategia de mesas de seguimiento se ha llevado a cabo sin interrupción, con una periodicidad establecida de mutuo acuerdo entre autoridades y familiares y con una metodología establecida revisión de expediente por los familiares, asesoría jurídica del organismo de derechos humanos, elaboración de observaciones al expediente, presentación de observaciones en la reunión con ministerios públicos, revisión de avances y acuerdo sobre nuevas diligencias que se deben llevar a cabo. En Coahuila, esta estrategia se ha seguido de modo intermitente, con algunas interrupciones; en Veracruz se abandonó en diciembre de 2012 y hasta abril de

2014 empezó a retomarse pero con dificultad en la comunicación con el gobierno estatal.

- En los casos de Coahuila y Nuevo León los familiares han contado con el apoyo jurídico de una organización civil de derechos humanos con experiencia previa en el campo jurídico. En Veracruz el acompañamiento jurídico a familiares lo proporcionan de manera voluntaria algunos integrantes del Colectivo por la Paz, en su tiempo libre.
- Hasta mediados de 2013, en los casos de Coahuila y Nuevo León se había logrado establecer comunicación con organismos internacionales como es el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para Desapariciones Forzadas. En Xalapa, el contacto con Amnistía Internacional y Human Rights Watch inició apenas a finales de 2013, lo que le ha dado una mayor visibilidad a la problemática veracruzana.
- En Nuevo León se ha dado difusión previa y posterior a la realización de cada mesa de seguimiento mediante comunicados enviados a la prensa y a las redes sociales, la realización de una marcha callejera cada vez que se encaminan a la Procuraduría a reunirse con los funcionarios, convocan a la sociedad a que los acompañe en la marcha y en el exterior de la dependencia en espera de los resultados de la mesa. Sin embargo, hay que señalar que la sociedad no atiende la invitación, son unos cuantos activistas de otras organizaciones los que acompañan a los familiares en las marchas. Comparando los tres casos examinados, el de Nuevo León es muy público; puede seguirse fácilmente mediante los comunicados de CADHAC en notas de prensa y redes sociales. En Coahuila, Fuundec emite comunicados posteriores a la realización de las mesas hasta algunos días después de que se llevaron a cabo. No hay convocatoria a la sociedad, ni marchas previas. En Veracruz, para las primeras cinco mesas efectuadas en 2012, no hubo boletines ni comunicados que anunciaran previamente las reuniones, ni los resultados de las mesas. Sólo es posible conocer esta información mediante el

seguimiento de escasas notas de prensa que se refieran al tema, o bien, entrevistando a los participantes en las mesas.

- Coahuila amplió la convocatoria de las mesas de seguimiento para que se integraran funcionarios de la PGR, e incluso ha realizado algunas mesas de seguimiento exclusivamente con funcionarios del gobierno federal de la Segob y la PGR, aunque la estrategia de mayor duración estuvo dirigida al gobierno estatal. En Nuevo León y Xalapa, las mesas solamente se han realizado con funcionarios estatales.

Las mesas de seguimiento se establecieron para revisar el avance de las investigaciones y dar con el paradero de los desaparecidos, sin embargo, en las tres experiencias descritas se han encontrado con problemas similares:

- Las averiguaciones se enfocan primordialmente en encontrar a los responsables de los delitos pero no a buscar a las personas desaparecidas; esto último se hace sólo ante la insistencia de los familiares.
- Cuando se busca a los desaparecidos se busca primordialmente identificarlos mediante pruebas de ADN, lo que implica la asunción de que están muertos, y es nula la búsqueda en campo de los desaparecidos desde la perspectiva de que es posible que estén vivos.
- Es escasa la iniciativa de los ministerios públicos para encontrar nuevas líneas de investigación; dependen en gran parte de las pistas proporcionadas por los familiares y de las ideas que ellos aportan para los interrogatorios a testigos.
- Lentitud en las investigaciones. En los casos de Nuevo León y Veracruz se atribuye explícitamente la lentitud a la labor policiaca tanto de la Agencia Estatal de Investigaciones de Nuevo León como de la Agencia Veracruzana de Investigaciones; los agentes ministeriales están saturados de trabajo, investigan diversidad de casos al mismo tiempo, pueden tardar semanas o meses en localizar testigos. Esta lentitud hace que desaparezcan las evidencias que quedan de los hechos, que los testigos cambien de residencia o bien, que cuando son localizados ya sea demasiado tarde porque fallecieron.

- Procedimientos administrativos insuficientes. En los tres casos se menciona que los expedientes crecen en cantidad de páginas con los numerosos oficios que se giran y se reiteran, pero que no necesariamente reciben respuesta o tardan meses en recibirla, y cuando son respondidos no siempre se aportan datos útiles.
- Las compañías telefónicas no proporcionan con oportunidad la información que se les requiere sobre llamadas a números específicos las sábanas de llamadas, a veces nunca la proporcionan, y esto paraliza las investigaciones.
- No hay procedimientos desarrollados para abordar la investigación de este tipo de casos, los protocolos existentes se refieren a acciones que se deben llevar a cabo inmediatamente después de ocurrida la desaparición, pero difícilmente aplican para casos ocurridos hace años.
- La ausencia de registros homologados en el país para estos casos, así como la falta de bancos de ADN que permitan cruzar información de los familiares con los numerosos cuerpos que han sido encontrados en fosas clandestinas en diferentes entidades.
- Luego de este examen de las tres experiencias de mesas de seguimiento de casos, puede considerarse que lo que sí se ha logrado es abrir la puerta de las procuradurías a los familiares de las víctimas para que sus denuncias sean atendidas, mas no necesariamente resueltas. Por medio de las mesas, los familiares pueden monitorear el avance en las diligencias, pero sólo si hay líneas de investigación abiertas, y aun así, las diligencias pueden no arrojar datos útiles para la localización de los desaparecidos. Con el desarrollo de las mesas se evidencia también en qué parte del proceso de investigación suele detenerse o retrasarse el trabajo, y parece ser que esto ocurre en la investigación de campo que llevan a cabo las agencias estatales de investigación o policía investigadora como se le llama en Coahuila. Incluso la creación en esta entidad de una fiscalía transformada después en subprocuraduría especializada en búsqueda de personas no ha llevado a agilizar las averiguaciones.

Otra deficiencia evidenciada con las mesas de seguimiento es que el cumplimiento de procedimientos administrativos no está ligado a una investigación efectiva, si lo que se considera un resultado esperado es encontrar a los desaparecidos. El procedimiento administrativo basado en girar oficios y anexar al expediente las transcripciones de declaraciones diversas, no quiere decir que se estén obteniendo datos, pues los oficios pueden quedar sin respuesta y las declaraciones pueden tener información contradictoria que luego no es contrastada con hechos.

Si bien el examen de casos en las mesas no necesariamente ha conducido a la localización de los desaparecidos, sí han dado argumentos fundados a los familiares y grupos civiles que los acompañan para confrontar a los funcionarios con deficiencias concretas detectadas, así como señalar áreas específicas que requieren atención: desarrollar protocolos de búsqueda y de investigación, elaborar registros homologados de casos de desaparición de personas, crear bancos de ADN en todo el país, establecer mecanismos que obliguen a empresas telefónicas a proporcionar información, coordinar el trabajo entre instituciones gubernamentales federales, estatales y municipales.

Algunas víctimas de desaparición han sido encontradas con vida, pero esto sólo ha ocurrido cuando los familiares, además de poner la denuncia, se acercan a CADHAC de inmediato, en las primeras horas o días de ocurrido el hecho, entonces ha sido posible que mediante la presión de la organización se logre encontrar a los desaparecidos en alguna delegación de la policía, aunque previamente en esas dependencias se haya negado el paradero de la víctima a sus familiares. Por tanto, aún no puede hablarse de un cambio en las estructuras policiacas, pues si no ocurre la intervención de CADHAC, los familiares son ignorados por las autoridades cuando acuden a preguntar si su familiar se encuentra detenido.

## Conclusiones

Para lograr alguna incidencia, los colectivos de familiares primero han debido inventarse las vías para acceder al espacio formal de la procuración

de justicia. Normalmente, las víctimas no suelen tener ningún rol asignado en este campo, más que el de sujetos pasivos que demandan y esperan justicia, lo cual no necesariamente ocurre, más aun tratándose de la desaparición de personas, pues las investigaciones de las procuradurías se enfocan en encontrar a los responsables y no en encontrar a los desaparecidos. Por tanto, la justicia en estos casos no llega, porque ni siquiera se plantean la búsqueda del desaparecido. Este ha sido uno de los reclamos más recurrentes de los colectivos, y enfatizan que la justicia incluye también conocer la verdad sobre el destino de las víctimas.

Además de lograr involucrarse en el espacio formal de la procuración de justicia y de interactuar con los funcionarios encargados, los colectivos requieren permanencia en ese espacio y lograr protagonismo. Para ello es importante que cuenten con información sobre los casos, con asesoría legal, y con respaldo social. La información la obtienen una vez que se les da acceso a los expedientes completos, pero requieren orientación para entenderlos, monitorear y evaluar la calidad de las diligencias que realizan los funcionarios de la procuraduría. Este rol de asesoría legal lo cumplen en buena parte los organismos de derechos humanos y activistas con preparación jurídica que acompañan a los colectivos. El apoyo social se construye creando redes con otro colectivos de víctimas en otras localidades, estableciendo vínculos con organismos internacionales, contactando medios informativos y utilizando las alternativas de difusión que ofrece Internet y sus redes sociales virtuales para hacer visible la existencia y lucha de los colectivos.

Aunque en Coahuila, Nuevo León y Veracruz se ha implementado una estrategia similar que es el establecimiento de mesas de seguimiento de casos de personas desaparecidas, la capacidad de incidencia en la atención que los gobiernos dan a este problema es diferente.

En las dos primeras entidades, los familiares han encontrado apoyo y asesoría en organismos civiles de derechos humanos que tienen experiencia previa en la atención jurídica de víctimas de violaciones a sus derechos que cuentan con un equipo jurídico más o menos estable y profesionali-

zado. En Veracruz, entre las organizaciones que convergen en el Colectivo por la Paz Xalapa no se encuentra alguna que se dedique específicamente a la defensa jurídica de los derechos civiles; sin duda, algunas de las organizaciones del Colectivo defienden y promueven derechos humanos en un sentido amplio, o bien, se enfocan en asuntos ambientales o en la participación política y el desarrollo comunitario; pero el acompañamiento a los familiares en el viacrucis de los trámites ante el Ministerio Público y en las mesas de seguimiento lo realizan activistas específicos como una labor voluntaria.

Otro efecto del trabajo sistemático y experimentado es que en Coahuila y Nuevo León, además de que las mesas se realizan de manera sistemática, se han impulsado otras acciones que implican trabajo jurídico: la tipificación del delito de desaparición forzada, la creación de un grupo de trabajo de seguimiento a recomendaciones de Naciones Unidas, la presentación de casos ante visitadores de organismos internacionales como Human Rights Watch y Amnistía Internacional.

En las tres experiencias es posible identificar redes críticas familiares de desaparecidos y miembros de grupos civiles que logran abrirse paso en el espacio formal de la política y obligar a actores gubernamentales no sólo a escucharlos sino a aceptar que se revise el trabajo que realizan, en este caso las investigaciones ministeriales. Sin embargo, el alcance de la incidencia de la red crítica es mayor en Coahuila y Nuevo León por contar con apoyo jurídico formal, y con vínculos con otros actores sociales fuera de la entidad y del país que permitan difundir el problema, exhibir el desempeño de las autoridades para resolverlo y replicar esta información y estos mensajes en ámbitos más amplios superando el cerco informativo local persistente sobre todo en Coahuila y Veracruz. El resultado del trabajo por visibilizar el problema y la demanda de justicia de los familiares organizados se hace patente al constatar la mención específica de Coahuila y Nuevo León en los informes de organismos internacionales.<sup>29</sup> El caso de Veracruz y sus cientos o quizás miles de desaparecidos está ausente de tales informes, y a esa entidad no han acudido los visitadores internacionales.

29 Amnistía Internacional. *Enfrentarse a una pesadilla. La desaparición de personas en México*. México: ONU-DH, 2013; *Informe de Misión a México. Grupo de trabajo de la ONU sobre las desapariciones forzadas o involuntarias*. México: Human Rights Watch, 2012; *Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada*. México, 2013.

La implementación de las mesas de seguimiento de caso en estas tres entidades, con su diferente evolución, desempeño y capacidad de incidencia, ha sido posible porque los familiares de las personas desaparecidas deciden actuar como colectivo en el espacio público, en lugar de atender cada uno su problema de manera individual y privada; además, se ha dado la confluencia entre estos familiares y organismos ciudadanos de derechos humanos o activistas individuales con experiencia en la atención jurídica que apoya con la documentación de casos y la asesoría legal a los familiares, que a su vez se apropián de los casos y los conoce; crean o se vinculan a redes nacionales; contactan a organismos internacionales de derechos humanos y les exponen la problemática local; dan a conocer el problema y difunden sus demandas en los medios, y si hay un cerco informativo local, recurren a Internet y medios externos; llevan a cabo acciones en la calle, marchas, manifestaciones, plantones, no sólo en su entidad sino también en la capital del país; vinculan la exigencia de encontrar a sus familiares desaparecidos con temas más amplios como la necesidad de desarrollar instrumentos legales y operativos para atender los casos actuales y los futuros.

Aun con todas sus limitaciones, las mesas de seguimiento de casos constituyen una estrategia novedosa en la lucha por el acceso a la justicia en los casos de desaparición de personas. No se logra la justicia completa si por ella se entiende encontrar con vida a todos los desaparecidos y castigar a los responsables, pero sí se obliga al gobierno a atender las deficiencias evidenciadas en la procuración de justicia y en especial en la tarea de investigación. Sin embargo, esta estrategia no puede seguir igual si no se llevan a cabo los cambios necesarios en la elaboración de protocolos y procedimientos de búsqueda, si no se dota de recursos materiales, científicos y organizacionales a las procuradurías para la específica atención de este problema. Sin estos cambios, la estrategia de mesas de seguimiento se agota, corre el riesgo de convertirse en una rutina administrativa ineficaz, y volver todavía más inalcanzable el acceso a la justicia.

Artículo recibido: 03 de enero de 2015  
Aceptado: 25 de septiembre de 2015