



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

-SEDE ACADÉMICA ARGENTINA-

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

**EL MOVIMIENTO POR NUESTROS DESAPARECIDOS EN
MÉXICO:
ESTRATEGIAS DE INCIDENCIA INSTITUCIONAL EN LA LUCHA
DE LOS DERECHOS HUMANOS (2015-2017)**

AUTORA: IMELDA NOEMÍ GONZÁLEZ BARRERAS

DIRECTOR: DR. LUIS DANIEL VÁZQUEZ VALENCIA

AGOSTO DE 2024

RESUMEN

En un contexto de crisis de derechos humanos y de desaparición generalizada de personas en el México contemporáneo, en un hecho sin precedentes, en 2015 más de 50 colectivos de familiares de personas desaparecidas de todo el país y algunos de Centroamérica, integraron el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (MNDM), con el fin de demandar al Estado mexicano participar en la creación de un nuevo marco legal en materia de desaparición. En poco tiempo el MNDM se convirtió en un interlocutor clave con actores oficiales y logró influir en el contenido de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en 2017. De esta manera, logró incidir en la institucionalización de derechos para las víctimas de desaparición y sus familias.

La importancia de dicho acontecimiento motiva la presente investigación, la cual responde a esta pregunta: ¿de qué manera influyó la interacción entre el MNDM y el Estado en torno a la desaparición de personas en los resultados conseguidos por el movimiento mediante la transformación del marco legal en la materia durante el periodo 2015-2017? Para conseguir este objetivo, se analizan tres categorías que integran el modelo analítico propuesto en este trabajo: la estructura organizativa y los recursos del MNDM, los repertorios de interacción Estado-movimientos sociales y el enmarcado del problema de desaparición de personas, a partir de la vivencia de los derechos humanos por parte de las familias y que expresaron en demandas específicas al Estado. Este trabajo es de tipo cualitativo y se inscribe en la discusión de los resultados políticos que pueden generar los movimientos sociales, así como en los recientes debates teóricos existentes en la región orientados a explicar la interacción Estado-movimientos sociales, a partir de una perspectiva de dinámicas contenciosas y de colaboración. Con esta tesis se espera contribuir a esta reflexión al analizar un complejo proceso de interacción por la diversidad de actores involucrados, niveles de interlocución y la manera en que el MNDM logró influir en el ámbito político y producir una transformación social, aun cuando los análisis relacionados con los

colectivos de familias de personas desaparecidas en México son incipientes hoy en día.

PALABRAS CLAVE:

Víctimas de desaparición y derechos humanos, movimientos sociales, repertorios de interacción, resultados políticos, institucionalización.

ABSTRACT

In a Human Rights crisis context and generalized people disappearance in contemporary Mexico, an unprecedented fact, in 2015 more than 50 missing people relatives groups around the country and many others from Central America, integrated the Movement for our disappeared people in Mexico (MNDM by its acronym in Spanish), its objective was to claim the Mexican State for a new legal framework about disappearance. In a short time, the MNDM was converted into a key interlocutor with the official actor. It managed to influence the content of the new law: General law in enforced people disappearance, disappearance committed by individuals and the National Person Search System (Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas) published in 2017. In this way, it managed to influence the institutionalization of rights for disappearance victims and their families.

The relevance of the mentioned event, motivates this research, which answers this question: How did the interaction between the MNDM and the State, about disappeared people, influence the results achieved by the movement throughout the transformation of the legal framework on the matter during the period 2015-2017? To achieve this objective, there were analyzed three categories, which integrate the analytic model proposed for this research: the organizational structure and MNDM resources, the repertoires of State-social movements interaction, and the framing of the problem of the disappearance of people, based on the experience of human rights by families and which they expressed in specific demands to the State.

This is a qualitative research and part of the political results that social movements can generate, as well as in the recent theoretical debates in the region aimed at explaining the interaction between the State and social movements, from a perspective of contentious and collaboration dynamics. With this thesis we hope to contribute to this reflection by analyzing a complex process of interaction due to the diversity of actors involved, levels of dialogue, and how the MNDM managed to influence the political sphere

and produce a social transformation, even though the related analyzes with the groups of families of missing persons in Mexico are incipient today.

KEYWORDS:

Disappearance victims, and Human Rights; social movements; interaction repertories; political outcomes, institutionalization.

RESUMO

Num contexto de crise dos direitos humanos e do desaparecimento generalizado de pessoas no México contemporâneo, num acontecimento sem precedentes, em 2015 mais de 50 grupos de familiares de pessoas desaparecidas de todo o país e alguns da América Central, Eles eram membros do Movimento pelos Nossos Desaparecidos no México (MNDM), para exigir que o Estado mexicano participe na criação de um novo quadro legal sobre desaparecimentos. Em pouco tempo, o MNDM tornou-se um interlocutor chave com atores oficiais e foi capaz de influenciar o conteúdo da Lei Geral sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas, Desaparecimentos por Pessoas Privadas e do Sistema Nacional de Busca de Pessoas, publicada em 2017. Desta forma, conseguiu influenciar a institucionalização dos direitos das vítimas de desaparecimento e das suas famílias.

A importância deste evento motiva a presente pesquisa, que responde a esta pergunta: Como é que a interação entre o MNDM e o Estado em torno do desaparecimento de pessoas influenciou os resultados alcançados pelo movimento através da transformação do enquadramento legal nesta área durante o período 2015-2017? Para atingir este objetivo, são analisadas três categorias que integram o modelo analítico proposto neste trabalho: A estrutura organizacional e os recursos do MNDM, os repertórios da interação Estado-movimentos sociais e o enquadramento do problema do desaparecimento de pessoas, com base na experiência dos direitos humanos pelas famílias e expressa em exigências específicas do Estado.

Este trabalho é de natureza qualitativa e faz parte da discussão dos resultados políticos que podem gerar movimentos sociais, bem como nos recentes debates teóricos existentes na região que visam explicar a interação movimentos Estado-sociais, de uma perspectiva de dinâmicas contenciosas e colaboração. Espera-se que esta tese contribua para esta reflexão analisando um processo complexo de interação devido à diversidade de atores envolvidos, níveis de diálogo e a forma como o MNDM conseguiu influenciar a esfera política e produzir uma transformação social, Embora as análises relacionadas com os grupos de famílias de pessoas desaparecidas no México sejam incipientes hoje em dia.

PALAVRAS-CHAVE:

Vítimas de desaparecimento e direitos humanos, movimentos sociais, repertórios de interação, resultados políticos, institucionalização.

“Nosotros desde nuestro corazón teníamos que hablarles para que ellos se sensibilizaran.

[...]

Porque hubo ocasiones en las que no querían a las familias y entonces les decíamos y entonces ¿dónde queda el corazón y el dolor y la voz?, si es lo que ellos necesitan, vernos para sensibilizarse y no es que ellos nos pellizquen para llorar; es que a nosotros las lágrimas se nos secaron, lloramos para adentro y llorar para adentro desgarró más el alma, ¿ustedes creen que nosotros pedimos vivir esto?”

Palabras del familiar de una víctima de desaparición.

AGRADECIMIENTOS

Mi profundo agradecimiento a Daniel Vázquez y a Karina Ansolabehere por tanta generosidad y ser mi brújula en este arduo camino.

También quiero agradecer a la FLACSO Argentina por abrirme las puertas, así como a Isabella Cosse, Agustina Gradin y a Pablo de Marinis quienes con su conocimiento y enseñanzas me acompañaron en la configuración de una idea que parecía muy lejana.

Mi gratitud a las personas y colegas que directa e indirectamente, de aquí y de allá, se sumaron de manera incondicional a este trabajo.

Finalmente, agradezco a cada persona que me brindó su testimonio, especialmente a las víctimas que me ayudaron a comprender cómo transformaron su dolor y su voz en lucha, hasta que se hicieron escuchar.

Dedicada a Angélica.

ÍNDICE

	Página
Introducción	1
Capítulo 1. La investigación académica acerca del activismo de colectivos de familiares de personas desaparecidas en México	18
1. Nota introductoria	18
2. Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y su activismo. Principales perspectivas en México y la región	22
2.1. Las acciones colectivas y su incidencia en las políticas públicas	22
2.2. La estructura de oportunidades políticas	25
2.3. Las acciones colectivas en contextos de violencia	27
2.4. La apertura de oportunidades legales	29
2.5. La articulación con Organizaciones de la Sociedad Civil	30
2.6. Las emociones y su transformación en acciones colectivas	31
2.7. Las acciones colectivas surgidas en contextos de violencia prolongada	35
2.8. Acciones colectivas de carácter transnacional	38
2.9. Acciones de colectivos en tiempos de pandemia	40
3. Consideraciones finales	41
Capítulo II	44
Aspectos teórico-conceptuales y metodológicos de la investigación	
1. Acápites al marco teórico-conceptual	44
2. El marco teórico-conceptual	47
2.1. Los componentes ideológicos de la movilización y el enmarcamiento del conflicto	47
2.2. El proceso de institucionalización de los derechos humanos	52
2.3. La estructura organizativa y los recursos	57
2.4. Los resultados políticos de los movimientos sociales	65
2.5. La interacción Estado-movimientos sociales	70

2.6. Repertorios de interacción Estado–movimientos sociales	76
3. Diseño de la investigación	83
3.1. Estudio de caso	83
3.2. Fuentes, sistematización y análisis de la información	92
Capítulo III	97
El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México a la luz de la crisis de derechos humanos en el país	
1. Nota introductoria	97
2. La crisis de derechos humanos en México y la desaparición generalizada de personas	98
3. La estructura organizativa y los recursos	110
3.1. Los antecedentes. Hacia la configuración de la estructura organizativa del MNDM	110
3.2. El proceso de consolidación de la estructura organizativa del MNDM	115
3.3. Los recursos no organizacionales	121
3.3.1. El capital humano	121
3.3.2. El capital social	125
3.3.3. El capital estratégico	130
3.4. Otros recursos materiales	134
4. El proceso de enmarcado del conflicto en torno a la desaparición de personas	140
4.1. El diagnóstico	142
4.2. El pronóstico	145
4.3. La motivación	150
5. El marco interpretativo del MNDM a partir de una perspectiva de derechos humanos	157
Capítulo IV	165
Los repertorios de interacción entre el MNDM y el Estado	
1. Nota introductoria	165
2. Los repertorios de interacción	166
2.1. Política de proximidad	166
2.2. Participación institucionalizada	179
2.3. Protestas y acción directa	190

2.3.1. Un punto de encuentro entre el MNDM y el Estado	191
2.3.2 La protesta y la negociación	198
2.4. Ocupación de cargos o activismo institucional	212
2.5. La caracterización de los repertorios interacción	218
Capítulo V	223
Las respuestas institucionales y el resultado político	
1. Nota introductoria	223
2. La periodización 2015-2017	224
3. Las respuestas institucionales y el resultado político	229
Conclusiones	240
Referencias bibliográficas	260

ÍNDICE DE CUADROS

		Página
Tabla 1	Elementos del estudio de caso como estrategia de investigación	84
Tabla 2	Matriz de categorías analíticas, dimensiones, atributos y fuentes de investigación	86
Tabla 3	Nomenclatura alfanumérica de actores entrevistados	94
Tabla 4	Estructura organizativa del MNDM	117
Tabla 5	Caracterización del MNDM	139
Tabla 6	Categorías de actores entrevistados que hicieron referencia a un actor oficial aliado	213
Tabla 7	Características de los repertorios de interacción y las respuestas estatales	219
Tabla 8	Acontecimientos clave durante la interacción entre MNM y el Estado en el 2015	226
Tabla 9	Acontecimientos clave durante la interacción entre MNM y el Estado en el 2016	227
Tabla 10	Acontecimientos clave durante la interacción entre MNM y el Estado en el 2017	228
Tabla 11	Síntesis de etapas, hitos de interacción Estado-MNDM y su tipología	255

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

		Página
Figura 1	Propuesta del modelo analítico teórico-conceptual	82
Figura 2	Categorías de actores según su rol en el proceso de interacción	93
Figura 3	Personas reportadas como desaparecidas y no localizadas entre el 2007 y el 2017	105
Figura 4	Los recursos no organizacionales y su movilización por parte de la estructura organizativa	137
Figura 5	Actores oficiales y no oficiales (nacionales e internacionales) involucrados en el proceso de enmarcamiento	164
Figura 6	Interacción de los tres procesos que configuraron la política de proximidad	171
Figura 7	Entrega del documento de propuestas mínimas. Museo de la Ciudad de México 9 de septiembre de 2015	172
Figura 8	Reunión con el secretario de Gobernación. 31 de marzo de 2017	177
Figura 9	Entrega de más de 17 mil firmas a actores oficiales en el Senado de la República. 10 de noviembre de 2016	202
Figura 10	Síntesis del proceso de institucionalización	233
Figura 11	Estructura general de la Ley sobre desaparición	235
Figura 12	Síntesis del contenido de las cuatro etapas del proceso de interacción MNDM-Estado	242
Figura 13	Primera etapa del proceso de interacción Estado-MNDM	243
Figura 14	Segunda etapa del proceso de interacción Estado-MNDM	246
Figura 15	Tercera etapa del proceso de interacción Estado-MNDM	248
Figura 16	Cuarta etapa del proceso de interacción Estado-MNDM	251

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la desaparición forzada no es nuevo en México y su manifestación puede ubicarse en tres momentos de la historia moderna del país; primero, durante la llamada “guerra sucia” en las décadas de los 60, 70 y 80; después, en el periodo de los 90 con el conflicto zapatista y, recientemente, a partir de que inició la llamada “guerra contra el narcotráfico” en el 2006. El común denominador a lo largo de estos años ha sido la impunidad y las exigencias de los familiares de las víctimas a las autoridades estatales, para encontrar a sus seres queridos, conocer la verdad, tener justicia, reparación y contar con medidas de no repetición.

El primer momento desarrollado entre las décadas de 1960 y 1980¹, se diferencia de otros países de la región porque México no tuvo un golpe de Estado ni una dictadura militar, pero sí hubo un régimen de partido hegemónico² en el operó un periodo de violencia estatal denominado “guerra sucia”³, en el cual el Estado ejerció un estricto control sobre la sociedad y cometió violaciones graves a los derechos humanos, como la tortura y las desapariciones forzadas.

¹ En términos generales, como explica Ovalle (2019), entre las décadas de 1960 y 1970 hubo “un nuevo tipo de disidencia política y social en México que consideró históricamente necesario, y moralmente justificado, iniciar un proceso de transformación radical de un régimen que no cumplió con los postulados de justicia social de la revolución de 1910, y además mantenía un control autoritario sobre la sociedad. Esta disidencia, que se manifestó como ruptura en las sierras de Chihuahua y Guerrero a mediados de la década de 1960, alcanzó su expresión más acabada en los movimientos armados y los movimientos populares a lo largo del país durante la década de 1970. Ante este desafío, que en algunos momentos presentó rasgos de insurgencia social, el Estado mexicano modificó sus esquemas de seguridad con formas específicas que dieron el sello distintivo a un nuevo ciclo de violencia estatal: la contrainsurgencia, las estructuras clandestinas de la represión, y la desaparición forzada como uno de sus dispositivos fundamentales”.

² Un régimen operado por un partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

³ “Este ciclo de violencia en México ha sido interpretado bajo la categoría de ‘guerra sucia’, que goza de popularidad no sólo en sectores académicos, sino políticos y periodísticos. El término ‘guerra sucia’ está vinculado a la ilegalidad de las prácticas represivas que el Estado desplegó durante los años setenta y ochenta del siglo pasado para contener o eliminar a la disidencia.” (Ovalle, 2019).

En este entorno, a mediados de la década de 1970, empezaron a surgir los primeros colectivos de familiares de personas desaparecidas en el país, que denunciaban los crímenes del Estado mexicano, además de exigir la liberación de los presos políticos y la presentación con vida de los desaparecidos⁴; sin embargo, la respuesta estatal fue la constante negación de los hechos. Como señalan Aguayo y Treviño (2007), durante décadas la única fuente de evidencia sobre las atrocidades cometidas por agentes estatales en este periodo fue el testimonio de las víctimas y sus familiares, que sería corroborado por diversas investigaciones académicas y periodísticas.

Un segundo momento se desarrolló en 1994, en el marco del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y su lucha armada contra el Ejército mexicano, organismos internacionales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil documentaron y denunciaron casos de desapariciones forzadas contra simpatizantes zapatistas a manos de militares (Guevara, 2018, pp. 164-165).

El tercer periodo comienza su despliegue durante la transición política mexicana del 2000 —cuando el Partido Acción Nacional (PAN) ganó la presidencia de la República después de que gobernara ininterrumpidamente por 70 años el Partido Revolucionario Institucional (PRI)—, con la disolución gradual del régimen autoritario y la instalación paulatina de un régimen democrático.⁵

⁴ Por ejemplo, la literatura ha documentado que entre 1975 y 1976 se creó el “Comité Pro-Libertad de Presos Políticos”; en 1977, el “Comité Pro Defensa de Presos Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos de México”, hoy “Comité Eureka”; después surgió el “Comité Nacional Independiente Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados” y la “Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México” (AFADEM) (Ovalle, 2019). En el ámbito local también se formaron grupos como la “Unión de Padres con Hijos Desaparecidos”, en Sinaloa; el “Comité de Madres de Desaparecidos Políticos”; el “Comité Independiente de Chihuahua Pro Defensa de Presos, Perseguidos y detenidos Desaparecidos”, que luego cambió su nombre por “Comité Independiente de Chihuahua Pro Defensa de los derechos Humanos”, ambos en Chihuahua; y la “Fundación Diego Lucero”, en Michoacán (Villarreal, 2014, p. 111).

⁵ Una transición democrática que tuvo como precedente la forma en cómo se arribó al poder político a partir de la contienda electoral del 2000, así como su consecuente impacto en el tipo de gobierno que se fue conformando. En este orden de ideas, sin pretender ahondar en la discusión, de acuerdo con Woldenberg (2012), la transición democrática mexicana se

Sin embargo, ni las urnas, ni el nuevo contexto político, ni las instituciones democráticas fueron capaces de garantizar el pleno ejercicio de los derechos y las libertades en el país, pues la desaparición de personas no solo continuó, sino que se transformó e incrementó de manera exponencial a lo largo de los siguientes años.

Lo anterior, se relaciona con el hecho de que durante la segunda parte del siglo XX fueron desarrollándose poderes fácticos que violaban derechos humanos, como las bandas del crimen organizado que se tornaron cada vez más violentas e incrementaron su capacidad de control territorial; esto es relevante para el caso mexicano, en especial, cuando dichos grupos se aliaron con la clase política conformando redes de macrocriminalidad, que se integran por tres estructuras: la criminal, la empresarial y la política, que capturan al Estado⁶ y permiten que la impunidad permanezca (Vázquez, 2019).

distingue de las de otros países de la región como Argentina, Chile y Uruguay, porque en ellos fue prácticamente la vuelta a un pasado que había sido suprimido por los golpes militares que instauraron gobiernos de facto castrenses, pero en el caso de México no fue así, pues en el país se contaba con un marco constitucional vigente en el que explícitamente se le consideraba como una república democrática, representativa y federal, en la que se celebraban periódicamente elecciones para los cargos ejecutivos y legislativos; sin embargo, era un sistema autoritario —no dictatorial, menos totalitario—, al que le faltaban dos piezas para transmutarse en democrático: un sistema plural de partidos representativo de las diversas corrientes políticas que cruzaban al país y un sistema electoral capaz de ofrecer garantías de imparcialidad y equidad a los contendientes y a los ciudadanos (p. 9). A decir de Linz (2017), el autoritarismo es un régimen político, una forma de ejercer el poder mediante reglas formales e informales para la elección de los gobiernos y acceder al gobierno. Asimismo, trabajos recientes señalan que no hay una contradicción entre una forma política autoritaria y la competencia en elecciones abiertas a intervalos regulares de tiempo, surgen así conceptos como autoritarismo competitivo, autoritarismo electoral, regímenes electorales autoritarios y autocracia competitiva (Lesgart, 2020).

⁶ Como explica Vázquez (2019), la captura del Estado se presenta cuando las decisiones de un organismo público se alejan de su objetivo principal para satisfacer el beneficio particular de una persona o grupo; es decir, los órganos que debieran tener como principal objetivo proteger los derechos de las personas por medio de la investigación y sanción de los delitos, se alejan de este objetivo y se ocupan de proteger a los integrantes de la red de macrocriminalidad. La inclusión de la estructura política dentro de las redes de macrocriminalidad incorpora una demanda explícita de impunidad para las personas que pertenecen a la red; por ello, las redes de macrocriminalidad no se desmantelan y los delitos por ellas cometidos no se investigan. Este fue el caso de la desviada investigación de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa, Guerrero con el intento de crear la “verdad histórica” por medio de personas torturadas y pruebas “sembradas”.

Es en este contexto de macrocriminalidad, que la desaparición de personas fue manifestándose, transformando las causas, los patrones, las víctimas y los perpetradores. Esto también fue desdibujando el modelo de desaparición forzada de las décadas pasadas, pues ya no solo son los agentes del Estado o fuerzas paraestatales quienes desaparecen a una persona.

Así, con el nuevo siglo inició la más reciente expresión del fenómeno social de la desaparición de personas en México y surgió también una nueva generación de colectivos de familias de víctimas que comenzaron a documentar el horror, a informarse y articularse entre ellos. Algunos empezaron a recibir el acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil, la academia e incluso de organismos internacionales de derechos humanos.

En el actual contexto los familiares no solamente demandan y protestan en colectivo, sino que también empiezan a proponer soluciones; así es como surgió el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México —en adelante el (MNDM) o el movimiento) — el cual motiva la presente investigación y sobre el cual se regresará más adelante.

Se ha documentado que desde el año 2000 familiares de personas desaparecidas ya trabajaban localmente en la búsqueda de sus seres queridos y, a la par, exigían justicia a las autoridades. Algunas familias fueron organizándose poco a poco y adquirieron formalidad, como es el caso de la Asociación Esperanza contra la Desaparición Forzada de Personas y la Impunidad, A.C., que se fundó en el 2001 con sedes en Tijuana, Baja California, y Culiacán, Sinaloa. En ese mismo año surgió Nuestras Hijas de Regreso a Casa A.C. en Ciudad Juárez, Chihuahua (Villarreal, 2014, pp. 112-113).

Para la Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada⁷, “las organizaciones o colectivos de víctimas de familiares de desaparecidos del México contemporáneo se comenzaron a conformar en el año 2006 bajo dos vertientes. Por una parte, surgieron colectivos de familiares ligados a organizaciones no gubernamentales pertenecientes a la Iglesia y posteriormente a algunas ONG financiadas por las grandes agencias norteamericanas y, por otra parte, comenzaron a surgir colectivos de familiares ligados o pertenecientes al movimiento popular” (Comité Cerezo México, p. 95).

Cabe apuntar que, en diciembre de 2006, el entonces presidente de la República mexicana declaró la denominada “guerra contra el narcotráfico” y sacó al ejército de sus cuarteles para hacer labores de seguridad pública. Esta fue una política que ha ocasionado graves violaciones a los derechos humanos y el incremento de reportes de personas desaparecidas.

Al respecto, diversas fuentes señalan que desde el 2007 y 2008 comenzaron a presentarse informes de desaparición de personas (Pereyra, 2012)⁸, (Villarreal, 2014), (Sánchez, et al., 2018), (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 18), (3001DDH01). Por ejemplo, algunos datos basados en información oficial, revelan que en el 2007 se registraron 644 casos de personas extraviadas y desaparecidas, mientras que en el 2017 fueron 4 152. Asimismo, la cifra acumulada en ese periodo ya era de más de 34 000 (Guevara, 2018, p.165).

En este contexto también emergieron nuevos colectivos ciudadanos que saltaron a la arena pública para denunciar el problema de las desapariciones,

⁷ Es una iniciativa ciudadana formada el 30 de agosto del 2010 (Comité Cerezo México, pp. 95-96).

⁸ Pereyra señala que “las denuncias presentadas en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) contra la Secretaría de Defensa Nacional por abusos del Ejército aumentaron sistemáticamente desde 2007. En Ciudad Juárez, frente al incremento de desapariciones forzadas y detenciones arbitrarias, familiares de detenidos se han manifestado sin recibir ninguna respuesta y la mayoría de sus denuncias son tomadas por los funcionarios públicos como un intento de desprestigiar a las fuerzas armadas” (p. 449).

reclamar la presentación de los desaparecidos y exigir justicia, principalmente en estados como Nuevo León, Chihuahua y Coahuila; este fue el caso de Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC), que nació en Saltillo a finales de 2009 y agrupaba a familias provenientes de otros municipios e incluso de otras entidades, pero cuyos familiares habían desaparecido en esa ciudad (Villarreal, 2014, p. 111), (Sánchez, et al., 2018, p. 30); (220620OSC06), (MNDM, s.f.).

Para el 2010, organizaciones de derechos humanos, expertos y colectivos de familiares de personas desaparecidas de diversos estados del país empezaron a realizar una serie de Encuentros Nacionales contra la Desaparición Forzada, a fin de trabajar sobre herramientas de afrontamiento a la problemática y realidad de las desapariciones en México, tanto con el apoyo de organizaciones civiles como de expertos. Y es en el último de estos eventos llevado a cabo en abril del 2015, cuando se planteó expresamente la voluntad por el trabajo colectivo en torno a una Ley General en la materia (Centro de Colaboración Cívica, 2018, pp. 18-19), (MNDM, s.f.), (220620OSC06).

Paralelamente, en el 2011 surgió el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD)⁹ que organizó dos Caravanas: —también conocidas como marchas pero regionales o internacionales— una hacia el norte y otra hacia el sur del país, con el objetivo de dar voz a las víctimas y acompañarlas en sus exigencias de justicia y reparación del daño (Azaola, 2012, p. 160). Este movimiento tuvo importantes logros, como impulsar la creación de la Ley

⁹ El MPJD surgió como una respuesta de la sociedad civil de México a la violencia en el país como consecuencia de la “guerra contra el narcotráfico”. El movimiento comenzó a tomar forma a partir del 26 de abril de 2011, cuando el poeta Javier Sicilia —cuyo hijo Juan Francisco fue asesinado por personas vinculadas a la delincuencia organizada— llamó a los mexicanos a manifestarse en contra de la violencia, tanto la que producen los grupos criminales como contra la de los cuerpos de seguridad del Estado. Asimismo, sus exigencias eran: esclarecer asesinatos y desapariciones y nombrar a las víctimas, poner fin a la estrategia de guerra y asumir un enfoque de seguridad ciudadana, combatir la corrupción y la impunidad, combatir la raíz económica y las ganancias del crimen, atención de emergencia a la juventud y acciones efectivas de recuperación del tejido social y una democracia participativa (MPJD, s.f). Asimismo, logró dialogar públicamente con el Ejecutivo Federal y los entonces candidatos a la presidencia del país.

General de Víctimas¹⁰ y la visibilización pública, a nivel nacional e internacional, de las dimensiones que para ese momento ya eran manifiestas del fenómeno de la desaparición de personas; asimismo, se convirtió en un espacio de encuentro para la organización y construcción de colectivos y para crear sus propias agendas, como lo fueron las familias de víctimas de desaparición (2610DDH02).

Aunado a lo anterior, la desaparición de 43 estudiantes de la Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa, Guerrero en el 2014, fue un caso paradigmático que visibilizó y dimensionó las violaciones graves a derechos humanos, la impunidad en el país y la evidente ausencia de una adecuada respuesta estatal para enfrentar el fenómeno de la desaparición de personas.

El desarrollo de estos hechos se suscitó en un contexto en el que el Gobierno federal era señalado por escándalos de corrupción; de hecho, algunos muy cercanos al presidente, a su familia y a su grupo político. Igualmente, a juzgar por los indicadores de percepción pública, la corrupción en la política y en la administración pública era evidente. Según datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, la corrupción fue el segundo problema que más preocupó a los mexicanos en 2015 y de nuevo en 2017, sólo por debajo de la inseguridad (Nieto, 2020).

La población también cuestionaba y demeritaba cada vez más la gestión del entonces presidente de la República mexicana, quien para diciembre de 2017 iniciaba su último año de gestión gubernamental con una aceptación ciudadana de entre el 25% y el 26%, según encuestas del diario de circulación nacional Reforma y de la encuestadora Consulta Mitofsky (Expansión, 2017).

Esta situación se presentó en el marco del proceso electoral federal 2017-2018 que se avecinaba, en el que, por primera vez de manera simultánea, se elegiría al presidente de México y 18 299 cargos sujetos a voto popular —de los

¹⁰ Esta ley del 2012 logró el reconocimiento legal de los derechos de las víctimas y la implementación de un sistema para la atención, ayuda y reparación del daño.

ámbitos federal, local y municipal—, entre otros, los integrantes del Congreso de la Unión (INE, 2018).

A esas alturas, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, fue señalada una crisis de derechos humanos en México y un contexto de desapariciones generalizadas en el país, sobretodo después de la desaparición forzada de 43 normalistas en Ayotzinapa, Guerrero, por lo que sobrevino la indignación pública sobre el fracaso del gobierno mexicano para brindar justicia a las víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos.

La falta de respuestas estatales a esa problemática se debía, en parte, a la ausencia de un marco legal congruente, integral y de acuerdo con los estándares internacionales en derechos humanos, a pesar de que México ya contaba con varias recomendaciones de mecanismos y organismos internacionales en esa materia, no solo para hacer efectivos los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación a todas las víctimas de desaparición, sino también para aprobar una ley general sobre desapariciones forzadas o involuntarias, con un procedimiento específico de búsqueda de personas desaparecidas.

Sin embargo, contar con una ley de esa naturaleza implicaba reformar el artículo 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes generales. Este fue el punto de quiebre para que diversos colectivos de familiares y víctimas, académicos y organizaciones de la sociedad civil, se agruparan para participar en la entrega de una propuesta de reforma e involucrarse durante el correspondiente proceso legislativo.

Es así que una vez aprobada la reforma constitucional ya era posible legislar en el tema, el momento también representaba una oportunidad histórica para que las familias tradujeran sus necesidades, experiencias y saberes acumulados en los últimos años mediante la búsqueda de sus seres queridos

y la investigación de sus casos, en derechos y, por ende, también dar cauce a los agravios¹¹ cometidos por parte de las autoridades estatales.

En consecuencia, en un hecho sin precedentes, en el 2015 más de 50 colectivos de familiares de personas desaparecidas de todo el país y algunos de Centroamérica, integraron el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, cuyo propósito fue demandar que sus voces fueran escuchadas, lo que implicaba participar e incidir en la creación de un nuevo marco legal que brindara ciertas pautas para la búsqueda de personas desaparecidas, el acceso a la justicia, la reparación integral y medidas de no repetición; esto es, derechos para las víctimas de desaparición y sus familiares.

No obstante, es importante señalar que el MNDM representaba a los colectivos que lo integraban; es decir, ni el movimiento en sí mismo ni sus demandas se traducían necesariamente en los reclamos y representación de todos los familiares de personas desaparecidas en el país.

El movimiento también era depositario de las experiencias y los aprendizajes organizativos que sus colectivos habían desarrollado a través de los años desde el ámbito local, como la visibilización y dimensiones de la problemática; asimismo, sabían de la generación de espacios de diálogo o mesas de trabajo con representantes gubernamentales e inclusive, ya se había impulsado una Ley estatal en la materia¹².

Sin embargo, el desafío que se habían impuesto el MNDM y las familias que lo integraban requería además de experiencia organizativa, los medios y recursos para involucrarse en el proceso legislativo y poder llevar adelante su objetivo. Para ello, contó con el acompañamiento y asesoría técnica, política y estratégica de organizaciones de la sociedad civil nacionales e

¹¹ Una condición inicial de la movilización social gira en torno a los agravios colectivos. En otras palabras, un conjunto de personas percibe colectivamente una faceta de la vida social como un problema que requiere cambios (Simmons, 2014), como se citó en Almeida, (2020, p. 29).

¹² Como fue el caso del estado de Coahuila.

internacionales como Amnistía Internacional-México y algunos organismos internacionales clave como lo fueron la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH-MX) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Muy pronto, a casi un año de su creación, el MNDM adquirió la suficiente fuerza y peso político para posicionarse como un interlocutor clave frente al Estado, principalmente a través de representantes y tomadores de decisión de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Así, por primera vez en el México contemporáneo, las necesidades de las familias serían escuchadas de viva voz y podrían proponer e incidir en el contenido de la nueva legislación.

Este proceso de creación legislativa tuvo, entre otras, tres características: la primera, se desarrolló en pleno contexto de crisis de derechos humanos y desapariciones generalizadas en el país, la segunda, se puso en el centro a las familias para garantizar su derecho a la participación política y, la tercera, después de la negación, el Estado reconoció la situación del fenómeno de la desaparición de personas y tuvo la voluntad política para abrir espacios públicos de diálogo, consulta y reflexión con el MNDM.

Así, a través del movimiento las familias interactuaron con el Estado y lograron ser escuchadas, presentar sus propuestas, participar e influir en el contenido de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas —en adelante Ley sobre desaparición—, misma que retomó en buena medida sus demandas y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017. Esto es trascendente porque la construcción de una democracia requiere y exige de la participación de la sociedad.

En suma, a partir de su dolor, experiencias y saberes, las familias se apropiaron del discurso de los derechos humanos y lo convirtieron en el instrumento y motor para la reivindicación de sus propios derechos. Dicho

de otra manera, los familiares como sujetos de derechos fueron quienes dieron contenido real a la Ley sobre desaparición.

De esta manera, el MNDM obtuvo respuestas oficiales y consiguió resultados políticos que se tradujeron en un cambio social relacionado con los derechos humanos de las víctimas, particularmente la institucionalización o reconocimiento en la Ley sobre desaparición de derechos específicos para las personas desaparecidas y sus familiares.

La importancia de este hecho de transformación social sin precedentes en México, es lo que motiva la presente investigación que se guía por la pregunta: *¿De qué manera influyó la interacción entre el MNDM y el Estado en torno a la desaparición de personas en los resultados conseguidos por el movimiento mediante la transformación del marco legal en la materia durante el periodo 2015-2017?*

Asimismo, para responder la pregunta que orienta esta investigación se argumenta que: *la interacción entre el MNDM y el Estado se caracterizó por la complementariedad de una política contenciosa y una no contenciosa, con diferentes niveles de interlocución con los Poderes Ejecutivo y Legislativo, lo que al final del proceso hizo posible que el movimiento consiguiera resultados políticos con la sanción de la Ley sobre desaparición y el reconocimiento en ella de derechos para las víctimas de desaparición y sus familiares.*

Con base en lo anterior, cabe apuntar que el objetivo de este trabajo no es determinar ni el origen del MNDM, ni las consecuencias en sus acciones colectivas —en cuanto a sus posibles cambios o continuidades—, sino saber acerca de su interacción con el Estado y su influencia en los resultados políticos; es decir, en la incidencia que tuvo en la Ley sobre desaparición como una forma de lucha por los derechos humanos en el país.

Así, el objetivo general que orienta la presente investigación es: *comprender la manera en que la interacción entre el MNDM y el Estado en torno a la desaparición de personas influyó en los resultados conseguidos por el movimiento mediante la transformación del marco legal en la materia durante el periodo 2015-2017.*

Y los objetivos específicos planteados son los siguientes:

1. Identificar la estructura organizativa y los recursos que implementó el MNDM para interactuar con el Estado.
2. Identificar el proceso de enmarcamiento del conflicto sobre la desaparición de personas por parte del MNDM.
3. Identificar las características de los repertorios de interacción entre el MNDM y el Estado y la manera en que influyeron en el resultado.
4. Conocer las respuestas institucionales del Estado a las demandas del MNDM y los resultados obtenidos por el movimiento.

Por otro lado, el desarrollo del argumento propuesto en esta investigación se presenta en cinco capítulos cuyo contenido se encuentra articulado. En el primero se da cuenta del estado del arte que se relaciona con la unidad de análisis de este trabajo, que se refiere a la interacción que hubo entre el MNDM y el Estado; para ello, como señala De Marinis (2020), se realizó una búsqueda, selección, clasificación, sistematización y revisión de información o antecedentes, basados en investigaciones empíricas publicadas en libros, revistas especializadas y tesis de posgrado, tanto de maestría como de doctorado.

Asimismo, las delimitaciones geográfica y temporal se enfocan al México de por lo menos la última década, lo cual no es fortuito pues después de que se declarara la llamada “guerra contra el narcotráfico” en el 2006, se incrementó

en el país el surgimiento de los colectivos de familiares de personas desaparecidas y, con ello, también inició una nueva producción e investigación académica en el tema.

Posteriormente, se analizan los antecedentes hallados para dar cuenta de las semejanzas y diferencias entre los temas y las perspectivas analíticas de cada autor, lo cual servirá para determinar la laguna que se busca colmar con el presente estudio, que se inscribe en los nuevos debates académicos que han venido desarrollándose en la región, para explicar la interacción Estado-movimientos sociales y los efectos políticos que estos pueden llegar a tener.

Finalmente, es importante señalar que este tipo de ejercicios nunca serán absolutos pues, por una parte, quedarán por fuera los trabajos que no cumplen con las delimitaciones o necesidades establecidas en cada investigación y, por la otra, porque es un proceso continuo en el que siempre habrá literatura nueva con la posibilidad de ser examinada.

El segundo capítulo se presentan los aspectos teórico conceptuales y metodológicos de este estudio; para ello, primero se desarrollan los conceptos que integran el marco teórico, mismos que se han construido con base en tres categorías analíticas interrelacionadas entre sí: (1) la estructura organizativa y los recursos, (2) el proceso de enmarcado y (3) los repertorios de interacción Estado-movimientos sociales. Para esto, también se utilizan como herramientas analíticas la perspectiva del proceso de institucionalización y vivencia de los derechos humanos.

Posteriormente se expone el diseño de esta investigación, que es de tipo cualitativa y también se presenta su estrategia metodológica, las fuentes, técnicas, sistematización y análisis de la información obtenida.

En el capítulo tercero se hace una caracterización del MNDM a la luz de la crisis de derechos humanos en México; para ello, primero se describe la situación por la que atravesaba el país respecto a estos derechos, junto con un

contexto de desaparición generalizada de personas. Posteriormente, se desarrolla un primero objetivo que es identificar la estructura organizativa y los recursos que implementó el MNDM para interactuar con el Estado.

Esto es importante porque comprender la forma en que los movimientos sociales consiguen resultados políticos, implica conocer su estructura organizativa y sus recursos que, para efectos de esta investigación también permite dar cuenta de sus características. Asimismo, estos elementos se vuelven clave para accionar y mantener los repertorios de interacción del movimiento.

Así, primeramente se hace un análisis de la forma en que se construyó, articuló y funcionó la estructura organizativa del MNDM, la cual contó con el acompañamiento de actores como organizaciones de la sociedad civil (OSC) y algunos organismos internacionales de derechos humanos.

Después, se estudian los llamados recursos no organizacionales que también sirven de herramienta analítica y que comprende tres tipos principales: (1) el capital humano, (2) el capital social y (3) el capital estratégico (Almeida, 2020, pp. 127-130). Esta perspectiva es valiosa para este trabajo de investigación, pues permite identificar la singularidad que de este tipo de recursos tuvo el MNDM y, por último, se examinan otros recursos materiales que se ubicaron a partir del análisis de diversos datos obtenidos mediante entrevistas con actores clave.

Esto es relevante porque un movimiento social necesita de una estructura organizativa para movilizar los recursos con que cuenta, lo cual le ayuda a aumentar su juego estratégico y, a su vez, permite comprender la manera en que puede llegar a conseguir resultados políticos.

El segundo objetivo es identificar el proceso de enmarcamiento del conflicto sobre la desaparición de personas por parte del MNDM. Para esto, se explica el proceso de creación de marcos interpretativos; esto es, los significados

compartidos y conceptos por medio de los que la gente tiende a definir su situación. En este sentido, resulta imprescindible que las personas, como mínimo, se sientan agraviadas por una determinada situación y piensen que la acción colectiva puede contribuir a solucionarla (McAdam *et al.*, 1999, p. 26).

A partir de esta perspectiva, se identifica el proceso de enmarcado por parte del MNDM; para ello, se utilizan como herramienta analítica los tres aspectos en que el proceso de enmarcado suele delinearse para traducir los agravios y problemas sociales en acción colectiva: (1) el diagnóstico, (2) el pronóstico y (3) la motivación (Almeida, 2020, p. 152), (Chihu, 2000, p. 216).

Asimismo, el enmarcado se relaciona con la forma en que se entiende un conflicto; por ello, en este trabajo se hace a partir de una aproximación social a los derechos humanos que se refiere a una situación injusta, que es considerada por las víctimas de ese conflicto o por organizaciones de la sociedad civil, como un agravio por parte del Estado y, por ende, relacionado con algún derecho humano.

Por lo anterior, también se dará cuenta de la vivencia de los derechos humanos por parte del MNDM; esto es, saber cómo vivió esos derechos frente a una situación injusta, qué significado les dio en el contexto de crisis de derechos humanos y cómo lo tradujo en determinadas demandas al Estado, lo cual no solo fue configurando la interacción entre ambos actores, sino también el resultado conseguido por el movimiento.

En el capítulo cuarto se ha planteado como objetivo: identificar las características de los repertorios de interacción entre el MNDM y el Estado y la manera en que influyeron en el resultado.

Así, para analizar las características del proceso de interacción entre el MNDM y el Estado se utiliza el concepto de repertorios de interacción

desarrollado por Abers, Serafim y Tatagiba (2014)¹³ mediante las categorías de: (1) protestas y acción directa, (2) participación institucionalizada, (3) política de proximidad, y (4) ocupación de cargos en la burocracia.

Esta herramienta analítica parte de una perspectiva teórica que adapta el concepto de repertorio, concebido originalmente para el estudio de los movimientos sociales en clave de dinámicas contenciosas, a las relaciones que también implican dinámicas de colaboración entre actores en el Estado y en la sociedad; esto es, los denominados repertorios de interacción (Abers, Serafim y Tatagiba, 2014)¹⁴.

Lo anterior es importante para la presente investigación, porque pone el acento en los resultados o consecuencias políticas de los movimientos sociales o, en otras palabras, en la incidencia que éstos pueden tener en el Estado con el fin de lograr un cambio social.

De esta forma, se da un paso más allá del análisis centrado en el repertorio de contención enfocado en el estudio de dinámicas contenciosas finitas y legitimadas social y políticamente como la marcha y, en cambio, también es posible analizar la interacción de relaciones continuas de negociación o colaboración y diálogo directo con los responsables de la toma de decisiones.

Esto implica analizar la manera en que la interrelación entre ambos actores influyó en las respuestas institucionales del Estado a las demandas del movimiento, lo cual es clave en la configuración de los resultados obtenidos por el movimiento mediante la sanción de la Ley sobre desaparición.

En el capítulo cinco, a partir del análisis desarrollado en el capítulo cuarto, se determina la periodización del presente trabajo que va del 2015 al 2017.

¹³ Traducción propia.

¹⁴ Traducción propia.

Posteriormente, se plantea como objetivo: conocer las respuestas institucionales del Estado a las demandas del MNDM y los resultados obtenidos por el movimiento; para ello, se emplea como herramienta analítica la llamada institucionalización de los derechos humanos, que remite al proceso por medio del cual las normas de esos derechos se crean y difunden en los Estados, mediante diferentes procesos como la legislación (Ansolabehere et al., 2015, p. 23).

Esta perspectiva hace posible mirar el proceso de transformación de las demandas del MNDM en respuestas oficiales y la manera en que la interacción entre ambos actores influyó en el resultado en términos de la institucionalización de derechos humanos, lo cual también puede traducirse en una forma de lucha por los derechos humanos en el país con el fin de lograr un cambio social.

Por último, se desarrolla un apartado de conclusiones. En los capítulos tercero y cuarto de este trabajo, se presentan los hallazgos que le han dado forma y soporte al modelo teórico analítico propuesto en esta investigación que se integra por tres categorías analíticas, a saber: (1) la estructura organizativa y los recursos, (2) el proceso de enmarcado y (3) los repertorios de interacción.

Con base en lo anterior, esta última sección tiene como objetivo sistematizar y mostrar de manera integral la articulación de las tres categorías analíticas; esto permitirá dar cuenta de lo aquí se han denominado hitos de interacción —momentos clave— que hubo entre el MNDM y el Estado entre el 2015 y 2017, y poner la lupa en la manera o la dinámica en que fueron impulsando la configuración del resultado político.

En otras palabras, en esta sección se muestra la forma en que a través de la interacción entre el Estado y el MNDM, éste logró incidir en la Ley sobre desaparición y conseguir resultados políticos; es decir, contribuir a un cambio social de largo plazo.

Capítulo I

La investigación académica acerca del activismo de colectivos defamiliares de personas desaparecidas en México

1. Nota introductoria

En México, desde hace poco más de una década, se han padecido graves situaciones de violencias que han alcanzado niveles alarmantes, junto con el incremento de reportes de personas desaparecidas a lo largo del país y entre diversos sectores de la población, lo que da cuenta de un contexto de desapariciones generalizadas.

Esta situación tiene como precedente el hecho de que en el 2006 el entonces presidente de la República mexicana declaró la llamada “guerra contra el narcotráfico” y utilizó al Ejército Mexicano para hacer labores de seguridad pública.¹⁵

Esto también se enmarcó en un contexto en el que destacó la presencia de redes de macrocriminalidad que capturan al Estado y que permiten que la impunidad permanezca, y se caracterizan por cometer delitos como desapariciones forzadas, extorsiones, trata de personas, homicidios y narcotráfico; y por hacerlo en una región territorialmente amplia. Así, al haber actores estatales involucrados puede generarse, de forma directa, la responsabilidad en materia de derechos humanos (Vázquez, 2019, 2020).

¹⁵ Existen estudios concluyentes de que la política iniciada en el 2006 de combate al crimen organizado, a través del Ejército Mexicano, se relaciona con la agudización de las violencias en el país; por ejemplo, OSJI (2016, p. 12) señala: “Los asesinatos reportados en México comenzaron a aumentar en 2007 cuando se instrumentó la nueva estrategia de seguridad nacional para combatir el crimen organizado. De 2007 a 2010, México fue el país con la mayor la tasa de crecimiento en homicidios dolosos. La cifra anual de homicidios dolosos alcanzó un pico en 2011 al situarse en 22,852, antes de retroceder ligeramente a unos niveles todavía muy superiores a los observados antes de 2006. Entre diciembre de 2006 y finales de 2015, más de 150,000 personas fueron asesinadas intencionalmente en México. La evidencia sugiere que este incremento se debió a la violencia perpetrada por el crimen organizado y a la estrategia de seguridad del Estado, que recurría excesivamente al uso indiscriminado y extrajudicial de la fuerza.”

La fallida estrategia gubernamental contra el narcotráfico y el incremento de reportes de personas desaparecidas ocasionó que, aproximadamente desde el 2009, en el ámbito local empezaran a conformarse colectivos de familiares de personas desaparecidas, principalmente en el norte del país en entidades como Chihuahua, Coahuila y Nuevo León (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p.18).

Es en este entorno que colectivos de familiares de víctimas fueron integrándose y en el 2011 surgió a nivel nacional el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, que puso en marcha diversas acciones y, entre otros objetivos, consiguió dialogar públicamente con el entonces Ejecutivo Federal y visibilizar, por primera vez en el México contemporáneo, las dimensiones del fenómeno de desaparición de personas e impulsar la Ley General de Víctimas —en adelante LGV—.

Posteriormente, la desaparición en Iguala, Guerrero de 43 estudiantes de la Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa, Guerrero ocurrida el 26 de septiembre de 2014, se convirtió en un caso paradigmático que visibilizó a nivel nacional e internacional las dimensiones que para entonces tenía el fenómeno de la desaparición de personas y la impunidad en el país.

No obstante, los agravios acumulados por parte del Estado mexicano, así como la falta de una adecuada respuesta a los familiares de víctimas de desaparición y la ausencia de un marco legislativo integral y con base a los compromisos internacionales asumidos por México en materia de derechos humanos, motivó la integración de más de 50 colectivos de todo el país y algunos de Centroamérica para formar en el 2015 el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México que, mediante su activismo, logró incidir con sus propuestas en la redacción en el 2017 de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

La integración de colectivos de familiares de personas desaparecidas en el país durante los últimos años, sus acciones y movilización social para visibilizar el fenómeno, ubicarlo en la agenda de derechos humanos, así como para exigir derechos y justicia, ha motivado que desde la academia se desarrollen diversas líneas de investigación en torno a estos temas.

Este es el caso del presente trabajo, cuya unidad de análisis¹⁶ es la interacción que hubo entre el MNDM y el Estado, que se relaciona con los estudios acerca de los colectivos de familiares de personas desaparecidas y su activismo, lo cual también marca la pauta para presentar el estado del arte en esta temática.

Para esto, como lo señala De Marinis (2020), se realizó una búsqueda, selección, clasificación, sistematización y revisión de información o antecedentes; estos últimos, entendidos como:

Una tarea mucho más amplia y abarcativa que una mera revisión de textos escritos, tal como ‘literatura’ y ‘bibliografía’ parecen indicar [...] La revisión de antecedentes es un proceso continuo, que atraviesa diferentes fases, solo analíticamente distinguibles entre sí: de planteamiento inicial o preliminar, de búsqueda y recopilación de información, de ordenamiento, reordenamiento, y sistematización de la misma, y finalmente de exposición/ presentación. El proceso de la revisión de antecedentes dura por lo menos todo el tiempo que insume la realización de una tesis, desde el momento del diseño inicial del proyecto hasta su escritura final (pp. 137-138).

Todo lo anterior, basado en investigaciones empíricas publicadas en libros, revistas especializadas y tesis de posgrado —maestría y doctorado—. En

¹⁶ Como explica Forni, (2022, p. 44) “la unidad de análisis se refiere a sobre quién o qué se está investigando, a quién aluden los datos recolectados. Puede ser de carácter individual o colectivo. Por ejemplo, podría tratarse de personas residentes en un distrito, afiliadas a una organización sindical o pacientes de un servicio hospitalario. O bien una investigación puede tomar como unidades de análisis colectivos empresas, movimientos sociales o iglesias”.

cuanto a las delimitaciones geográfica y temporal¹⁷, si bien es cierto el énfasis se puso en estudios sobre México en la última década¹⁸, también se incluyeron algunos trabajos recientes sobre la región, por ser de interés para este estudio conocer otras y perspectivas analíticas en el tema.

Asimismo, se eliminaron aquellos textos que solo tangencialmente se relacionan con el tema de la unidad de análisis; o bien, con los colectivos de familiares de personas desaparecidas y su activismo así como aquellos que tampoco cumplieron con la temporalidad establecida.¹⁹

Por ejemplo, no se incluyeron estudios realizados en la región sobre colectivos de víctimas que se organizan y movilizan por reclamos de derechos humanos en la época contemporánea y cuyas temáticas se han diversificado, como en el caso del feminicidio o la inseguridad, como explica Pita (2020) en el texto *Movilización de víctimas y demandas de justicia en la Argentina contemporánea*, más bien se trata de estudios sobre la centralidad de las víctimas en la movilización social contemporánea.

Esto mismo se hizo con algunos textos en idioma inglés que si bien es cierto se relacionan con la unidad de análisis, se alejan de la centralidad temática,

¹⁷ En efecto, la unidad de análisis de este trabajo se relaciona con los recientes estudios académicos sobre colectivos de familiares de personas desaparecidas y su activismo; esto es, temporalmente interesan las investigaciones desarrolladas en los últimos años del presente siglo, en torno a los colectivos de víctimas de desaparición en México; esto es, después de la oleada de golpes de Estado y la instalación de dictaduras militares, especialmente en el Cono Sur en: Argentina (1976), Bolivia (1971), Chile (1973), Uruguay (1973), Brasil (1964) y Paraguay (1954); así como de los diversos conflictos armados en la región como los centroamericanos de los años 80 en El Salvador, Guatemala y Nicaragua; y otros de larga data como el colombiano y el guatemalteco.

¹⁸ Se determinó la última década como referente porque para esta investigación interesan los estudios sobre las acciones de colectivos de familiares de personas desaparecidas surgidos en el México contemporáneo —no los de la llamada “guerra sucia” de las décadas de los 60, 70 y 80—; es decir, los que fueron creándose después del 2006 cuando el entonces Ejecutivo Federal sacó al Ejército Mexicano de sus cuarteles para hacer labores de seguridad pública, lo que incrementó los reportes de personas desaparecidas en el país.

¹⁹ Con base en estos criterios, quedaron fuera algunas investigaciones relacionadas con la acción colectiva frente a la violencia estatal durante las dictaduras del Cono Sur y, en este contexto, la aparición del movimiento por los derechos humanos en Argentina. En este sentido, tampoco se incluyeron trabajos sobre cómo la represión y las graves violaciones a los derechos humanos estimularon la acción colectiva en países como México, en la década de los 70, y Colombia, en la década de los 90. Por ejemplo, los estudios de: Loveman (1998); (Scocco y Godoy, 2019); Garza (2017); Alonso (2008); y D’Antonio (2018), entre otros.

como fue el caso del texto *New Social Movements and Social Networking Sites' Uses: Mexicans' Mobilization for Peace in Mexico*.²⁰

Finalmente, es importante señalar que este tipo de ejercicios nunca serán absolutos pues, por una parte, quedarán por fuera los trabajos que no cumplen con las delimitaciones o necesidades establecidas en cada investigación y, por la otra, porque es un proceso continuo en el que siempre habrá literatura nueva con la posibilidad de ser examinada.

2. Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y su activismo. Principales perspectivas en México y la región

Después de hacer la revisión de antecedentes, se identificaron los diversos enfoques relacionados con la unidad de análisis de este trabajo, luego se concentraron en nueve subcategorías que sirvieron para presentarlas en los subtítulos de este apartado, a fin de dar cuenta de las principales ideas y líneas analíticas de cada autor; así como las coincidencias y diferencias entre ellos. De esta forma, en este apartado se presentan las recientes discusiones académicas en torno al tema de los colectivos de familiares de personas desaparecidas y su activismo.

2.1. Las acciones colectivas y su incidencia en las políticas públicas

Algunos estudios se han enfocado en las respuestas ciudadanas frente a la desaparición como el de Villarreal (2014), que para su análisis ha propuesto una serie de tipologías que, a su vez, sirven para conocer la capacidad de incidencia que pueden llegar a tener sus acciones.

²⁰ García L. (2016). *New Social Movements and Social Networking Sites' Uses: Mexicans' Mobilization for Peace in Mexico*. [A thesis submitted in partial fulfilment of the requirements of Nottingham Trent University for the degree of Doctor of Philosophy].

Dentro de este enfoque también pueden ubicarse las investigaciones de Rodríguez (2016, 2017) y Garza (2015a, 2015b)²¹ que, si bien difieren en sus abordajes, coinciden en que los colectivos recurren a acciones relacionadas con el control y la vigilancia hacia las autoridades, así como a aquellas vinculadas con la defensa y promoción de los derechos humanos, las que han sido clave para la reivindicación de los derechos humanos de las víctimas de desaparición. Éstas acciones han sido relevantes porque se han traducido en mecanismos de incidencia en las políticas públicas.

En esta misma línea, otros trabajos han elaborado propuestas más acabadas para el estudio de las acciones que llevan a cabo los colectivos de familiares, como el de Villarreal (2014) que las desglosa en: el registro y documentación de casos, la denuncia pública, el diálogo con autoridades, el impulso de marcos legales, y la creación de redes. Asimismo, hace hincapié en que dichas acciones podrían orientarse hacia el tratamiento de la desaparición de personas como un problema de agenda pública y sobre el cual diseñar una política pública integral.

Desde esta perspectiva, Villarreal (2016, 2018, 2019) y Garza (2017) igualmente han investigado acerca de la capacidad de incidencia que puede llegar a tener la acción colectiva en un campo específico de la política pública, como es la procuración de justicia;²² esto es posible a través de la instalación de mesas de seguimiento —reuniones de trabajo o trabajo colaborativo— sobre casos de desaparición con autoridades gubernamentales. Los estudios coinciden en que los familiares de las víctimas ejercen un mecanismo de vigilancia que obliga a un tipo específico de exigencia o rendición de cuentas, pues por una parte vigilan el trabajo de las autoridades y, por la otra, pueden conseguir que se reoriente la acción estatal.

²¹ A partir del análisis de casos, Rodríguez propone una clasificación en acciones colectivas de control, de colaboración y de promoción de derechos humanos; asimismo, Garza analiza cómo las acciones colectivas de vigilancia y defensa de los derechos humanos constituyen mecanismos de control, obstrucción e incidencia en políticas públicas.

²² Analiza tres casos en las entidades de Coahuila, Nuevo León y Veracruz, en México.

Las mesas de diálogo llevan implícita la interacción o interlocución con autoridades, aunque también puede haber otras maneras de interactuar. De esta forma, la acción colectiva depende, en buena medida, de la capacidad de interacción estratégica.

En efecto, como señala Villarreral (2018), igualmente puede darse una interacción entre víctimas y autoridades, a partir de la propuesta estatal plasmada en el artículo 2, de la Ley sobre desaparición que, entre otros, tiene el objetivo señalado en la fracción VII referente a “establecer la forma de participación de los Familiares en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas; así como garantizar la coadyuvancia en las etapas de la investigación, de manera que puedan verter sus opiniones, recibir información, aportar indicios o evidencias” (p. 482).

Por otra parte, el estudio de la incidencia que en materia de políticas públicas pueden llegar a tener las acciones de colectivos de víctimas, como los de personas desaparecidas, ha sido un tema de recurrente análisis en México, sobre todo a partir de que surgió el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. Los logros de este movimiento en el país fueron tales que desde la academia se han hecho diversas preguntas; entre ellas, cómo fue el proceso político y por qué logró influir en la política pública nacional mediante la Ley General de Víctimas.

Entre los autores que se han centrado en investigar la incidencia del MPJD para la emisión de la Ley General de Víctimas está García (2018), quien señala se debió a la existencia de una oportunidad política²³ y al movimiento de víctimas —como una gran alianza de actores no oficiales— que desplegó las estrategias de movilización social y de diálogo público, lo que permitió la institucionalización de los derechos de las víctimas mediante una nueva normatividad.

²³ Marcada por un proceso electoral en el que confluyeron un gobierno dividido y un resultado electoral de alternancia en el gobierno.

En el orden de las ideas anteriores, Gordillo (2015, 2020) enfoca su estudio en el proceso que dio origen a la Ley General de Víctimas y también señala que la estructura de oportunidades políticas fue clave para este resultado político; sin embargo, agrega otros factores relevantes como la capacidad estratégica que tuvieron los líderes del movimiento y el enmarcamiento de su discurso en torno a la figura de las víctimas. El trabajo de Garza (2015), más cercano al de García (2018), señala que el movimiento pudo incidir en la emisión de dicha ley gracias a una estrategia basada en la instalación de mesas de diálogo con el entonces Ejecutivo Federal, legisladores y autoridades gubernamentales.

Finalmente, en esta línea el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (2020) desarrolló un estudio sobre la crisis institucional forense y respuestas colectivas frente a la búsqueda de personas desaparecidas, en el que destaca las deficiencias generalizadas de los Servicios Médicos Forenses y cómo los colectivos de víctimas han sido clave para paliar los efectos negativos de las debilidades del sistema y de los actores gubernamentales.

2. 2. La estructura de oportunidades políticas

Tal como se ha señalado, algunas investigaciones han dado relevancia a la estructura de oportunidades políticas para la incidencia en materia de políticas públicas; sin embargo, otras se han centrado en analizar el vínculo entre las acciones de colectivos de familiares de personas desaparecidas y la llamada estructura de oportunidades políticas,²⁴ como las desarrolladas por Galán-Castro (2018), Huete (2002) y Argüello (2019), cuyos enfoques van desde el análisis en un régimen en crisis, hasta su estudio en el marco de apertura de un sistema político. En tanto otro punto de vista enfatiza la capacidad de los

²⁴ Como refiere Galán-Castro (2018), “la utilidad fundamental del concepto radica en la posibilidad de mostrar momentos distintos en la relación entre los actores contenciosos y el Estado” (p. 452).

familiares de víctimas de desaparición para adaptarse y transformar la estructura de oportunidades políticas en la lucha por sus demandas.

Así, Galán-Castro (2018) estudia el caso de la crisis de final de régimen en Veracruz, México²⁵ —de orden subnacional— y la emergencia de diversos colectivos de familiares de víctimas, con repertorios de protesta diferenciados. Este trabajo señala que a pesar de las condiciones adversas —propias de un régimen autoritario—, no necesariamente hubo una desmovilización colectiva de las víctimas sino, al contrario, una diversificación de sus acciones colectivas y un avance en su lucha por la búsqueda de justicia y la atención eficaz al tema de la desaparición de personas. De esta manera, su movilización tiene la potencialidad de lograr cambios sustanciales para alcanzar una eficiente impartición de justicia, mediante reformas a las leyes de víctimas.

En el otro extremo, Huete (2002) analiza la acción colectiva en el marco de la apertura de un sistema político como el salvadoreño; así, a partir del caso de la Asociación Pro Búsqueda de Niños Desaparecidos de El Salvador, identifica que se utilizaron las siguientes oportunidades políticas: el inicio de un periodo de estabilidad de la democracia; la presión de organismos internacionales para la implementación de los acuerdos de paz; y el equilibrio de poderes en la Asamblea Legislativa, lo que derivó en un anteproyecto de Ley para la creación de una Comisión Nacional de Búsqueda de niños desaparecidos durante el conflicto armado interno.

A diferencia de los anteriores enfoques, el trabajo de Argüello (2019) da relevancia a los colectivos de familiares de personas desaparecidas en México y su capacidad no solo para adaptarse, sino también para transformar la estructura de oportunidades políticas en la lucha por sus demandas a pesar de

²⁵ A partir de la movilización de víctimas en Veracruz, México, luego de que el MPJD organizara la Caravana por la Paz con Justicia y Dignidad al Sur del país en septiembre del 2011, fue cuando los primeros grupos de víctimas visibles se constituyeron.

los difíciles contextos sociopolíticos, que van desde la llamada “guerra sucia” de las décadas de los 60 y 70 hasta nuestros días.

En este sentido, actualmente tienen relevancia las luchas de los familiares frente a la desaparición cometida por particulares, como en el caso del MNDM. Aunque dicha investigación aún se encuentra en proceso, adelanta cómo las luchas de las organizaciones de familiares han tenido consecuencias en el campo jurídico, como la creación conceptual de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares.

2. 3. Las acciones colectivas en contextos de violencia

Otra línea de investigación se relaciona con las acciones colectivas desarrolladas en contextos de violencia y marcados por la presencia de víctimas de desaparición, tema que ha sido abordado por Sánchez et.al. (2018), Alzate (2017), Gallagher (2012), Naveau y Pleyers (2012) y Ríos (2020), quienes se han preguntado cómo, por qué, para qué y qué hace posible que los familiares de personas desaparecidas se organicen colectivamente para exigir sus demandas, a pesar de las situaciones hostiles. Si bien es cierto que las y los autores parten de distintos niveles de análisis, también lo es que tienen cierta coincidencia al determinar cuáles fueron las respuestas ciudadanas frente a episodios de violencia.

Así, a partir de una perspectiva centrada en la búsqueda de personas desaparecidas, Sánchez et.al. (2018) estudian el caso de Coahuila y el complejo proceso de creación e institucionalización de cuatro colectivos de diferentes regiones de esa entidad, como una respuesta ante el problema de la desaparición²⁶ y, de esta manera, ofrecer sus experiencias y avances a otros colectivos, lo cual se logró mediante acciones como: discusión e interacción con autoridades, aprobación de leyes estatales en la materia, la puesta en

²⁶ Esto en un contexto caracterizado por un alto nivel de desapariciones con la participación activa, o al menos la anuencia, de autoridades estatales y municipales, el hallazgo de numerosas fosas clandestinas y la falta de resultados de las autoridades responsables de encontrar y garantizar el acceso a la justicia (Sánchez et.al., 2018, pp. 9-10).

marcha de un programa de atención a familias de desaparecidos y la organización de diversos foros públicos para analizar las alternativas con las que puede combatirse el problema de la desaparición. Esto se logró con el apoyo de OSC nacionales e internacionales, universidades, iglesias e iniciativa privada.

También en el caso de México, Alzate (2017) analiza las dinámicas locales de la violencia y las acciones colectivas que se producen frente a éstos contextos; para ello, identifica y define a los principales actores movilizados colectivamente, los mensajes tácitos y expresos producidos en el proceso de su movilización, las estrategias o repertorios utilizados para la consecución de sus demandas y la propuesta colectiva frente a los episodios de violencia; así como la generación de apoyos internos y externos al ámbito local donde se desenvuelven.

Desde otra perspectiva, la puesta en marcha de respuestas ciudadanas frente a la violencia también ha sido un tema estudiado en los trabajos de Naveau y Pleyers (2012) y Gallagher (2012), ambos a partir del análisis de caso del MPJD.

El primer estudio enfatiza cómo la sociedad civil empezó una movilización ciudadana para visibilizar a las víctimas de la llamada “guerra contra el narcotráfico” y encontrar justicia. Esto llevó al movimiento a realizar acciones que iban más allá de las reivindicaciones políticas, como las subjetivas y emotivas —actos artísticos y testimonios públicos de las víctimas—, con lo que no sólo logró la atracción de los medios, sino de más de 90 mil participantes; de esta manera, el MPJD logró su reconocimiento como un actor social, lo que también le permitió constituir su identidad.

Por su parte, Gallagher (2012) identifica tres acciones que el MPJD llevó adelante, a saber: los diálogos mantenidos con los entonces candidatos presidenciales, la Ley General de Víctimas y una Caravana hacia los Estados Unidos; asimismo, dicho movimiento consiguió construirse una identidad

política —víctimas de la violencia—, misma que no solo fue reconocida por autoridades nacionales y estatales, sino que también le brindó un impacto para empoderar y legitimar a los grupos que desde lo local responsabilizan al Estado de las desapariciones y muertes de sus familiares.

Finalmente Ríos (2020), a partir de un contexto de violencia en Poza Rica de Hidalgo, municipio del estado de Veracruz, estudia la problemática de las personas desaparecidas y la incapacidad institucional, así como las estrategias y resultados de las familias a través de su organización y trabajo como colectivo de búsqueda en esa región, para lo cual centra la atención en el Colectivo Familiares en Búsqueda María Herrera.

Para lo anterior, desarrolla una propuesta de caracterización y análisis de las principales actividades de dicho Colectivo, que de la denuncia de las desapariciones ha pasado a la búsqueda, localización e incluso identificación de personas reportadas, además de brindar orientación, apoyo y acompañamiento para la interposición de denuncias y seguimiento de los casos. Finalmente, examina las relaciones con las instituciones de procuración y administración de justicia, así como los desafíos que persisten frente a las escasas o casi nulas respuestas por parte del Estado frente a tal situación.

2. 4. La apertura de oportunidades legales

Dentro de las acciones que han emprendido los colectivos de familias de personas desaparecidas para impulsar sus reclamos es la llamada movilización legal, tema que ha conducido a diferentes análisis académicos como el de Villarreal (2014) al referirse al impulso de marcos legales; mientras que Gordillo (2020) explica esta perspectiva en dos niveles de estudio; por un lado, el empleo del lenguaje de derechos por parte de los actores colectivos para enmarcar sus demandas y, por el otro, la apertura de oportunidades legales mediante los resultados obtenidos por los movimientos sociales encaminados hacia marcos legales; por ejemplo, cuando se promulga

una ley como lo hizo el MPJD. Éste movimiento fue un actor colectivo que enfocó sus esfuerzos en conseguir la Ley General de Víctimas y, de esta manera, fomentar un cambio social mediante la ampliación de oportunidades legales.

Desde este enfoque, en México también se ha investigado en torno a la incidencia de las acciones emprendidas por colectivos de familiares de personas desaparecidas en el ámbito local o estatal²⁷, como el trabajo de Castillo (2020) en el que analiza la acción colectiva de la organización zacatecana “Familias Unidas en Búsqueda de una Esperanza”, la que emprendió diversas acciones —foros, mesas de diálogo con las autoridades, manifestaciones y la presencia de un vínculo emocional-sentimental y personal entre los familiares del colectivo—, y logró la institucionalización de sus demandas mediante la creación de una ley en materia de desaparición de personas.

2. 5. La articulación con Organizaciones de la Sociedad Civil

Las acciones de los colectivos de familiares de personas desaparecidas pueden llevarse a cabo, a través de un proceso de articulación con organizaciones de la sociedad civil —nacionales e internacionales—, especializadas en la defensa de los derechos humanos; así, desde este punto de vista, hay una relación entre la acción colectiva y la movilización en derechos humanos. Este tipo de vínculos estratégicos han motivado estudios académicos en el tema, como los de López (2015, 2017); e Hincapié y López, (2016).

A partir de esta perspectiva analítica Varela (2019) estudia el caso Ayotzinapay y explica cómo fue el acompañamiento que hizo el Centro de

²⁷ Ámbito local o estatal se refiere a una entidad federativa de la República mexicana. En este sentido, la investigación profundiza en las acciones realizadas por el colectivo “Familias Unidas en Búsqueda de una Esperanza” del estado de Zacatecas; así como su incidencia en la creación de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares del estado de Zacatecas.

Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C. (Centro Prodh) a los familiares de los 43 estudiantes desaparecidos; para ello, identificó las estrategias exitosas que utilizaron y que pueden emprenderse para la defensa de los derechos humanos, las cuales básicamente son: el acompañamiento a las víctimas para mantener la movilización y otra de relación con las autoridades; es decir, hubo una interacción entre las lógicas gubernamentales y las habilidades de movilización para mantener activa la lucha por la verdad y la justicia.

Asimismo, Loeza (2019a, 2019b) estudia las estrategias que las OSC defensoras de derechos humanos en México han emprendido en los procesos de acompañamiento a organizaciones de víctimas de violencias como las de familiares de personas desaparecidas. Esto da cuenta de que los repertorios de acción de las organizaciones han sido: recurrir al discurso de derechos humanos para confrontar las narrativas que dan sustento a la violencia de Estado y de particulares; así como la actividad legislativa para que dicho discurso se transforme e incida en políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. De esta manera, las OSC con sus estrategias están abriendo espacios en la estructura de oportunidades políticas para que sus demandas se cumplan.²⁸

2. 6. Las emociones y su transformación en acciones colectivas

Algunas investigaciones estudian las emociones en el análisis político; es decir, buscan comprender de qué manera factores o procesos como el dolor, el amor, la impotencia, el trauma y la pérdida en casos de desaparición de personas, permiten a sus familiares construirse una identidad común; así como transformar sus experiencias en resistencia y acciones colectivas que se traducen en demandas y exigencias hacia el Estado, convirtiéndolos

²⁸ Esto se ha reflejado, según la autora, en tres leyes mexicanas: la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas que da sustento al Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México; la Ley General de Víctimas y la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

igualmente en activistas, expertos en el tema y en defensores de derechos humanos.

En este sentido, para Bavines (2014) el dolor, la rabia y la impotencia de familiares de personas desaparecidas se transforman en acciones colectivas por los derechos humanos; esto es, cómo desde los procesos subjetivos hacen frente al desconocimiento jurídico y al menosprecio estatal, lo que, a su vez, favorece el reconocimiento con otros familiares y la realización de acciones colectivas que permiten visibilizar y legitimar exigencias y demandas al Estado, para institucionalizarlas en derechos humanos.

Visto así, las experiencias de dolor se convierten en agentes movilizadores. Galán-Castro (2015, 2017) también ha investigado este tema y refiere que los movimientos sociales de dolor y pérdida han sido actores colectivos que han basado su manifestación pública en la expresión de las consecuencias de un daño provocado a los actores sociales en protesta, como en el caso del MPJD, un movimiento social originado precisamente por experiencias compartidas de dolor y de pérdida, cuyo discurso y prácticas espirituales²⁹ de protesta fueron parte de su expresión pública del dolor, conjugándose así la construcción de una identidad y de la acción colectiva.

Con sus propios matices e igualmente a partir del MPJD, el avance de investigación de Palma (2018) analiza cómo las emociones son una herramienta fundamental para entender las acciones, estrategias y símbolos de dicho movimiento. Si bien es cierto las emociones están presentes en todos los movimientos sociales, no todos las utilizan como una estrategia política y simbólica como en este caso, pues fueron esenciales para: la valoración de un contexto —surgió y exaltó una cultura emocional para que población diversa se incorporara a la movilización—; la creación de identidades —fue un recurso de comunicación con actores que estaban en una situación similar—;

²⁹ Para el autor las prácticas espirituales son aquellas que se desarrollan para entablar una relación entre los seres humanos y lo sagrado, sin ser gestionado y administrado desde las organizaciones religiosas, o iglesias.

y el repertorio de protesta —cargado de emociones y sentimientos basados en el cristianismo y la no violencia—.

En este orden de ideas, Palma (2021) también busca interpretar y explicar al Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad desde dos dimensiones interdependientes: desde lo afectivo y desde la estructura de oportunidades y restricciones políticas. Se trata de revelar cómo ciertas estructuras generan una particular dimensión afectiva que impacta tanto en el proceso de movilización como de desmovilización en el MPJD y, al mismo tiempo, cómo dicha dimensión pone en cuestión y transforma el *statu quo*.

Los anteriores enfoques tienen correlato con el trabajo de Padilla (2018) quien, a partir del caso Tierra Blanca, en el estado de Veracruz ocurrido en el 2016, se focaliza en la subjetividad de las víctimas; es decir, en qué hacer con su dolor. Es la indiferencia socio-política la que les permite construirse a sí mismas; esto es, una construcción social del dolor que se ha generado en movimientos de víctimas y en colectivos de familiares de personas desaparecidas.

Desde otra perspectiva Morales (2019), con base en el caso del Comité Los Otros Desaparecidos de Iguala, señala que después de un suceso de desaparición la familia pone en marchas resistencias que se traducen en acciones colectivas para enfrentar el dolor de la desaparición y para hacer de los casos individuales un problema público. Dichas acciones colectivas son labores que corresponden al Estado como la búsqueda de restos humanos en fosas clandestinas, lo que hace a las familias de víctimas activistas, expertos en el tema y defensores de derechos humanos.

Por otro lado, trabajos como los de Garrido (2019) y Cepeda y Leetoy (2021) se han enfocado en investigar las respuestas de colectivos de mujeres familiares de personas desaparecidas. Así, el primero de ellos analiza los casos de Tijuana, México y Medellín, Colombia; y en ambos identifica la manera en que realizan acciones políticas individuales y colectivas,

motivadas por emociones de dolor y de amor por sus seres queridos desaparecidos; asimismo, indaga en cómo construyen comunidades emocionales³⁰ para buscar, reclamar, denunciar, conmemorar y reivindicar a las víctimas desaparecidas.

En particular, Cepeda y Leetoy (2021) analizan el caso de la organización de mujeres del colectivo Por Amor a Ellxs, en la Zona Metropolitana de Guadalajara, cuya prioridad era la búsqueda de familiares desaparecidos y exigir una nueva Ley de Personas Desaparecidas del estado de Jalisco en México. Las acciones y demandas fueron el resultado de un proceso en el que se canalizaron emociones derivadas tanto de la tragedia, como de la indignación. Asimismo, a partir de la llamada agencia cívica y ciencia ciudadana, las integrantes del colectivo crearon vínculos de confianza que les ha dado una identidad común e idear estrategias como la utilización de Facebook para amplificar información, lo que ha permitido que varias personas sean identificadas y encontradas.

Sin embargo, para Soto (2018) la acción colectiva de familiares de personas desaparecidas no solo es un instrumento para la aparición de familiares a través de la búsqueda, la protesta, la visibilización y la sensibilización pública, si no que el colectivo³¹ igualmente es un espacio que posibilita a las personas reconstituirse emocionalmente y reintegrarse social y políticamente a los entornos que la violencia, la estigmatización, el miedo y el dolor les habían privado; es decir, el colectivo es fuente de acción colectiva, pero también una comunidad de duelo, un espacio para la reparación emocional de las personas y para reinsertarse en la dinámica social y política de la localidad a la que pertenecen.

³⁰ Para Garrido (2019) “La conformación de alianzas permite la construcción de comunidades emocionales que reconocen el dolor, el sufrimiento y las luchas de otras mujeres. Es decir, en la identificación de la otra y de su dolor, se identifican ellas mismas para la creación conjunta de fuerza política. Es así, que las emociones se comprenden como la fuerza política de sus acciones para reivindicar a sus familiares que han sido desaparecidos” (p. 193).

³¹ Para su análisis empírico el autor toma como caso el “Colectivo Familias de Desaparecidos Orizaba-Córdoba”, en el estado de Veracruz, México.

Desde una perspectiva diferente a las anteriores, Gravante (2018); y Gravante y Poma, (2019) se concentran en estudiar la movilización que generó entre la sociedad mexicana el primer aniversario de la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa. La investigación da un aporte acerca de la manera en que emociones como el miedo y la rabia influyeron en dicha movilización y en la identificación entre los participantes, lo que permitió enmarcar la desaparición forzada de los estudiantes como un trauma cultural colectivo. En este sentido, analizaron el proceso de politización —del trauma colectivo— y cómo llevó a modificar las relaciones socio políticas entre la ciudadanía y las instituciones públicas y, por ende, a cambiar la narrativa social de los hechos.³²

2. 7. Las acciones colectivas surgidas en contextos de violencia prolongada

La realidad de la región da cuenta de países en conflicto interno que los ha llevado a una situación de violencia prolongada como en el caso de Colombia donde, no obstante el contexto de alta conflictividad, surgieron colectivos de familiares de personas desaparecidas que a la fecha han realizado acciones para exigir sus demandas, lo que ha motivado estudios como el de Ángeles González (2015), enfocado en la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (Asfaddes), organización creada hace más de 30 años por las propias víctimas de la violencia, a fin de generar pautas de cohesión social para el fortalecimiento organizacional y la ejecución de acciones para la transformación institucional y social del país. De aquí el interés en analizar las diversas y cambiantes acciones colectivas que han impulsado a través de los años y de las que la investigación revela que, en efecto, han logrado proponer y gestionar cambios como los legislativos, que han beneficiado a

³² Esta perspectiva no solo ha sido abordada a partir del contexto mexicano, desde la realidad colombiana también se ha estudiado a nivel de Grado, por Gaona et al. (2019), cuya investigación es sobre la relación entre emociones y acciones colectivas frente al reclamo y la dignificación de víctimas de desaparición forzada en la cabecera municipal de Uribe y la inspección de Julia-Meta, en el marco del conflicto armado.

los familiares miembros de Asfaddes; así como a todas las personas víctimas de desaparición forzada en el país (pp. 231-232).

Durante el proceso de revisión de antecedentes se encontró que esta perspectiva también se ha trabajado fuera de la región, como el estudio de Riad (2016) enfocado, entre otros aspectos, en saber cómo frente al contexto de un Estado autoritario surgió el movimiento familiar *Association of the Families of the Martyrs of the Abū Salīm Prison Massacre* en Libia, para demandar el destino de sus familiares desaparecidos forzosamente mientras se encontraban en prisión.

Entre otros aspectos, esta investigación señala que los movimientos familiares representan un modo de acción colectiva y son fuente de contención frente a los Estados autoritarios; asimismo, se les puede atribuir el estatus de organizaciones de derechos humanos al movilizar un discurso basado en derechos. Además, emociones como el dolor, el amor y la esperanza se reflejan en los intentos colectivos de los familiares para reclamar la vida de sus seres queridos frente al Estado y la sociedad.³³

Por otro lado, diversas investigaciones están orientadas al estudio de los movimientos sociales surgidos en el marco del conflicto social y político colombiano, particularmente el de mujeres en Medellín, Colombia, este es el caso de las investigaciones de Adriana González (2019), Delgado (2016), y Juárez et al. (2017).

Al respecto, Adriana González (2019), desde un contexto de urbanización del conflicto armado en Medellín, analiza el caso de La Escombrera, Comuna 13,³⁴ en donde el colectivo Mujeres Caminando por la Verdad hace del

³³ La investigación refiere que muchas familias elevaron a sus seres queridos a la condición de mártires, un gesto altamente simbólico, político y religioso que simultáneamente criticaba al Estado, exaltaba a sus familiares y renegociaba el significado de la piedad. La traducción es propia.

³⁴ Adriana González (2019) afirma que el poblamiento de ese lugar “es el resultado combinado de procesos migratorios conocidos en otras regiones del país, pero también de la

problema de la desaparición forzada el objetivo de su movilización. En suma, el contexto violento en que estaban inmersas las mujeres no inhibió formas de acción individual y colectivas, el despliegue de movilización y denuncias, así como la reivindicación del derecho a la reparación. “La capacidad y posibilidad de transformar ese contexto adverso fue el resultado de resistencias, prácticas cotidianas, interacciones y negociaciones, en la perspectiva de fortalecer el proceso asociativo en el que estaban comprometidas” (p. 42).

A partir de las prácticas de acción política colectiva de mujeres madres de desaparecidos en la ciudad de Medellín, Delgado (2016) investiga sus formas de expresión e incidencia política y enfatiza tres puntos, a saber: la complejidad de su configuración identitaria —reconocerse como madres, mujeres y víctimas— y su participación activa en la escena política de la ciudad; la relación de tensión Estado y víctimas como sujetos políticos —posicionan públicamente una estrategia de visibilización y denuncia—; y su reconocimiento ante las personas que habitan la ciudad, mediante acciones colectivas como el denominado Plantón de los viernes de la Asociación Madres de la Candelaria en la puerta de la iglesia de Nuestra Señora de la Candelaria.

Por su parte, Juárez et al. (2017) estudian las estrategias comunicativas de las organizaciones Madres de la Candelaria y Mujeres Caminando por la Verdad, ambas conformadas y lideradas por mujeres con el fin de, entre otros, visibilizar la desaparición forzada de personas en Colombia; así, a través de diversas acciones han logrado presionar sobre políticas públicas en materia de derechos humanos, han hecho de la comunicación un factor fundamental de sus denuncias y reivindicaciones; y se han convertido no solo en actores políticos, sino también en defensoras de otra forma de ser madres y mujeres que crean nuevas oportunidades de movilización.

exclusión social y económica, y muy en especial del desplazamiento forzado de la población, provocado por la agudización del conflicto armado en las últimas décadas” (p. 29).

Asimismo, como en Delgado (2016), destaca la estrategia colectiva del Plantón de los viernes, al ser un punto de encuentro para quienes tienen una historia similar y en donde se resignifica el rol maternal; esto es, se reivindican como actor principal para demandar e interactuar con el Estado. De esta forma, también se apropian de un discurso diferente al de otros movimientos sociales.³⁵

2. 8. Acciones colectivas de carácter transnacional

La región padece un contexto de crisis humanitaria que enfrentan migrantes centroamericanos en su tránsito por México; así como del abandono estatal, lo que ha llevado a que madres de migrantes desaparecidos se organicen colectivamente para realizar acciones de carácter transnacional y, como refiere Sandoval (2020), se transformen en actores políticos en los procesos de búsqueda, en la visibilización de la complejidad del problema y en su resolución, como en el caso de la Caravana de Madres Centroamericanas, cuyas acciones han motivado diversas investigaciones.

Al respecto, para Varela (2016) las luchas de migrantes en contextos de tránsito es un tipo específico de movimiento social; es decir, se trata de nuevos tipos de identidades políticas colectivas y de la acción colectiva de los migrantes. A partir del caso del Movimiento Migrante Mesoamericano que tejió redes con la Caravana de Madres Centroamericanas,³⁶ que buscan a sus hijos desaparecidos, se estudian las caravanas y demás acciones colectivas³⁷ que tratan de modificar la responsabilidad del Estado mexicano acerca de los migrantes desaparecidos en su ruta hacia los Estados Unidos; esto es,

³⁵ En ese espacio se trabaja en la reconstrucción de los imaginarios y los roles sexistas que relegaban a la mujer a un papel de sumisión al ámbito doméstico.

³⁶ De acuerdo con Varela (2016) el MMM es red de activistas y esfuerzos por acompañar en su trayecto por México a los migrantes mexicanos y centroamericanos. En tanto la Caravana de Madres Centroamericanas es una iniciativa transnacional dedicada a buscar a los hijos migrantes desaparecidos en su ruta por México hacia Estados Unidos (p. 38). La Caravana incluye madres de: Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.

³⁷ Por ejemplo, recontactan a familias de migrantes, construyendo un censo autogestionado de los migrantes desaparecidos; impulsan instrumentos transnacionales de búsqueda y acceso a la justicia para personas migrantes; realizan estrategias para visibilizar la crisis humanitaria, el cabildeo legislativo, entre otras acciones.

construir un movimiento social en defensa de los derechos migrantes en contexto de tránsito migratorio.

En esta misma línea de investigación y también a partir del análisis de caso de la Caravana de Madres Centroamericanas, Rivera (2017) identifica tres elementos clave para la transformación de madres —campesinas e indígenas pobres sin experiencia previa como activistas y defensoras de derechos humanos— en sujetos políticos y luchadoras sociales por los derechos de los migrantes; a saber: una identidad colectiva basada en lo que denomina activismo maternal; la alianza con redes transnacionales de promoción y defensa de derechos humanos; y una política de visibilidad mediante acciones de duelo público.

Asimismo, los estudios de Varela (2016), Kron (2016) y Mejía (2014), coinciden al señalar que México es responsable de la desaparición de migrantes en su ruta hacia los Estados Unidos y, para este último autor, son dos las razones principales: no hacer frente a la delincuencia organizada y sus omisiones para prevenir los riesgos en su travesía al norte; ello aunado a la falta de apoyo a los familiares en la búsqueda de las víctimas de desaparición. La incapacidad estatal ha sido el detonante para que los actores, que desde la sociedad civil se han organizado, opten por construir redes de apoyo para hacer frente al fenómeno de la desaparición de migrantes³⁸, principalmente centroamericanos, en su tránsito por el país y promover procesos de cambio.

En este mismo sentido, Kron (2016) considera que las mujeres de la Caravana de Madres Centroamericanas se han convertido en activistas políticas y han puesto el tema de los migrantes desaparecidos en la agenda política; así, su investigación se centra en los actores, las estrategias y las prácticas que han logrado desarrollar, tales como su activismo en redes sociales y radio, manifestaciones, ceremonias conmemorativas, reuniones con autoridades

³⁸ Por medio de la orientación de las familias víctimas en cuanto a los procesos de denuncia y acceso a la justicia, rastreo de información y acceso a mecanismos de búsqueda transnacional, vinculándolas con colectivos ubicados en ciudades o países diferentes al de su ubicación, posibilitando así la consolidación de redes de cooperación.

migratorias; y otras más que les ha permitido identificar y conocer el paradero de personas desaparecidas.

2. 9. Acciones de colectivos en tiempos de pandemia

A lo largo del proceso de revisión de antecedentes se encontró un estudio que, desde un punto de vista muy diverso a los anteriores, pone la lupa en las acciones y demandas de las agrupaciones de familiares y colectivos de búsqueda de personas desaparecidas, hacia diversas instancias gubernamentales durante la pandemia por COVID-19.

En este orden de ideas, a través de su estudio Martínez y Díaz (2021, p. 32) analizan las consecuencias de la pandemia en la búsqueda de personas desaparecidas en México sobre los colectivos ante la estrategia del Estado mexicano de pausar, señalar y cancelar la participación de los familiares en los procesos de búsqueda. Con base en el acompañamiento del Colectivo Sabuesos Guerreras A. C., estudian el contexto de pandemia y las respuestas dadas por los colectivos y familiares de personas desaparecidas.

Así, en el entorno de pandemia los familiares se convirtieron en activistas y defensores de derechos humanos; asimismo, se transformaron en una instancia crítica y de protesta no solo ante la inoperancia, burocracia e insensibilidad, también ante las distintas estrategias gubernamentales de disuasión y confinamiento político de las legítimas demandas de miles de familias agraviadas por los gobiernos de los últimos cincuenta años (Martínez y Díaz, 2021, p. 49).

Finalmente, a pesar de la falta de disposición de las autoridades municipales, estatales y federales, los colectivos insistieron en la revisión de los avances de las investigaciones ministeriales, la demanda constante de justicia, y el reclamo por la inacción e inoperancia de uno de los deberes fundamentales de toda autoridad: procurar justicia (Martínez y Díaz, 2021, p. 50).

3. Consideraciones finales

La revisión de antecedentes en torno a los colectivos de familiares de personas desaparecidas y su activismo en el México contemporáneo, reveló que los debates y la producción académica tuvo un auge a partir del 2012, en un contexto que fue visibilizando las dimensiones de la desaparición de personas en el país.

Después de analizar los trabajos afines con el tema de la unidad de análisis de esta investigación, se encontró que si bien es cierto llevan inscritas sus propias líneas analíticas, así como sus elementos metodológicos y conceptuales, es a partir de la aproximación a las siguientes nueve subcategorías como ha sido tratado su estudio:

(1) Las acciones colectivas y su incidencia en las políticas públicas, (2) la estructura de oportunidades políticas, (3) las acciones colectivas en contextos de violencia, (4) la apertura de oportunidades legales, (5) la articulación con organizaciones de la sociedad civil (6) las emociones y su transformación en acciones colectivas, (7) las acciones colectivas surgidas en contextos de violencia prolongada, (8) las acciones colectivas de carácter transnacional y (9) las acciones de colectivos en tiempos de pandemia.

Por otro lado, el estudio integral de las subcategorías arriba señaladas se hizo de tal manera que mostrara las semejanzas y diferencias entre las perspectivas analíticas de cada autor, esto, a su vez, permitió dar cuenta que algunos de puntos de vista se complementan entre sí y que los casos investigados en los ámbitos local, nacional y regional, se refieren en diversas ocasiones a los mismos colectivos o movimientos de familiares de personas desaparecidas.

Otro hallazgo fue que actualmente el estudio empírico sobre los colectivos de familiares de personas desaparecidas y su activismo es escaso, como señalan Sánchez et.al. (2018) “el proceso de formación de colectivos de personas desaparecidas ha sido un tema poco estudiado en trabajos académicos. Es

decir, han sido pocos los esfuerzos de la academia por documentar y analizar la formación de estos colectivos y, por ende, desconocemos muchos aspectos sobre éstos” (p. 133).

Específicamente, el estudio que la academia ha hecho sobre el MNDM es incipiente. Al respecto, no se encontraron tesis de posgrado —maestría y doctorado— dedicadas a la investigación de dicho movimiento, aunque sí su referencia, a veces tangencial, en algunos artículos; por ejemplo:

De la Peña (2021) señala el papel del movimiento al narrar el proceso del diseño y aprobación de la ley contra la desaparición forzada de personas, desde su experiencia en el Senado de la República; Loeza (2019) también hace referencia al MNDM al analizar los procesos de incidencia legislativa; y Aguilera (2018), elabora un recuento de la lucha del movimiento por la creación de la Ley sobre desaparición.

En esa misma perspectiva acerca del proceso de creación legislativa, Cerdán (2017) enfatiza el desarrollo de la articulación de colectivos de familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil, para la incidencia en una Ley general sobre desaparición de personas en México, así como el derecho a la participación de las víctimas. Por otro lado, Argüello (2019) explica los esfuerzos organizativos de los familiares frente a la cambiante estructura de oportunidades políticas que permitió la creación del MNDM y, Rodríguez (2016) trabaja una comparación entre el caso Ayotzinapa y el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México.

En resumen, la presente investigación podría encuadrarse en una o más de las nueve subcategorías temáticas arriba desarrolladas e incluso compartir algunos conceptos teóricos; sin embargo, se aleja de esos otros estudios al focalizarse en un proceso político que es la interacción que hubo entre el MNDM y el Estado durante el 2015-2017, su incidencia en la Ley sobre desaparición y los resultados conseguidos.

Al respecto, este trabajo se inscribe en los nuevos debates académicos que han venido desarrollándose en la región —con énfasis en la academia brasileña—, para explicar la interacción Estado-movimientos sociales y los efectos políticos que estos pueden llegar a tener.

Lo anterior, a partir de una perspectiva teórica que adapta el concepto de repertorio, concebido originalmente para el estudio de los movimientos sociales en clave de dinámicas contenciosas, a las relaciones que también implican dinámicas de colaboración entre actores en el Estado y en la sociedad; esto es, los denominados repertorios de interacción (Abers, Serafim y Tatagiba, 2014)³⁹.

De esta manera, el concepto de repertorios de interacción forma parte del modelo teórico analítico propuesto en este trabajo y juntos innovan al dar cuenta de un proceso de interacción que fue complejo por la diversidad de los actores involucrados, sus dinámicas, sus niveles de interlocución y la manera en que el movimiento logró producir un cambio social duradero en materia de derechos humanos.

Con base en lo anterior, a través de esta investigación también se busca abonar al campo de las recientes discusiones académicas que se interesan en indagar sobre los resultados obtenidos por los movimientos sociales, a partir de una perspectiva de dinámicas contenciosas y de colaboración entre actores en el Estado y en la sociedad.

Ésto junto con el hecho de que los estudios académicos sobre los colectivos de familiares de personas desaparecidas en el México contemporáneo todavía es incipiente, más aún los focalizados en el MNDM, son precisamente las lagunas que se busca colmar con la presente investigación.

³⁹ Traducción propia.

Capítulo II

Aspectos teórico-conceptuales y metodológicos de la investigación

Encontrar las respuestas a la pregunta que orienta esta investigación ha implicado construir un modelo teórico-conceptual y metodológico que sirvan de herramientas analíticas para este fin; así, el objetivo de este capítulo es presentar los componentes de dicho modelo analítico.

Para ello, primero se desarrollan los conceptos teóricos, la manera en que se interrelacionan y que permiten dar cuenta del proceso político y definir los resultados conseguidos por el MNDM, los cuales son comprendidos como consecuencia del proceso de interacción con el Estado durante un periodo de tiempo dado y en un contexto determinado.

De esta manera, se estudia: (1) la estructura organizativa y los recursos, (2) el proceso de enmarcado y (3) los repertorios de interacción Estado-movimientos sociales, para lo cual también se utiliza como herramienta analítica la perspectiva del proceso de institucionalización y vivencia de los derechos humanos.

Luego, en una segunda parte, se expondrá el diseño de esta investigación que es de tipo cualitativa, su estrategia metodológica, las fuentes, técnicas y análisis de la información obtenida.

1. Acápito al marco teórico-conceptual

En primer lugar, la pregunta que guía este trabajo se inscribe en el tema y los debates que en las últimas décadas se han desarrollado en la academia en torno a la influencia de los movimientos sociales en los procesos políticos y sus consecuencias; así, esta investigación hará uso de ciertos conceptos desarrollados por las nuevas teorizaciones en América Latina —con énfasis

en la academia brasileña— en donde, como refiere Fry (2020, p. 21) en seguimiento a Svampa (2009), ya se ha afianzado una tradición analítica propia en el estudio de los movimientos sociales, que integra elementos del pensamiento crítico de la región con categorías provenientes de las tradiciones europea y norteamericana⁴⁰.

Igualmente, si bien es cierto no corresponde a este trabajo abordar los debates relacionados con las aportaciones a la teorización regional, es preciso señalar que sus recientes contribuciones han brindado herramientas teórico-analíticas que permiten comprender las nuevas mecánicas y contextos de la movilización social en latinoamérica, lo que ofrece la posibilidad de estudiar fenómenos tan complejos y dinámicos como el de la presente investigación, que se relaciona con los colectivos de familiares de personas desaparecidas en el México contemporáneo.

⁴⁰ Según Fry (2020), este debate ha venido desarrollándose desde que se introdujo el concepto movimiento social en la región durante la década de 1980, cuando iniciaron las transiciones hacia regímenes democráticos y empezaron a emerger nuevas formas de asociación y movilización (p. 18). Así, entre los años sesenta y ochenta los movimientos sociales se caracterizaron por su alta multidimensionalidad y, como señala Boaventura (2001) parafraseando a Calderón y Jelin, en América Latina no hay movimientos sociales puros o claramente definidos por su multidimensionalidad, tanto en las relaciones sociales como en los sentidos de la acción colectiva (p.180). En este sentido, para Fernando Calderón (1987) “el análisis teórico de los movimientos sociales en América Latina es por el momento limitado y está más bien en constricción” (p. 331). En esta misma línea Zibechi (2003, p. 185) habla de un mestizaje característico de los movimientos latinoamericanos, en cuya base están tres corrientes político-sociales: las comunidades eclesiales de base, la insurgencia indígena portadora de una cosmovisión distinta de la occidental y el guevarismo inspirador de la militancia revolucionaria. En los noventa se abrió un nuevo ciclo de la acción colectiva que, junto con la globalización, tuvo su correlato en la instalación del neoliberalismo. Fue en 1994 cuando se abrió un ciclo anti-neoliberal con la irrupción del neozapatismo en Chiapas, luego con una progresiva acumulación de luchas como la Guerra del Agua, en Cochabamba, en el año 2000; seguida por Argentina, en el 2001 y durante 2002; Ecuador, en 2005 y 2007; nuevamente Bolivia en 2003 y 2006, entre otros (Svampa, 2010, p. 41). Fernando Calderón (2011) señala que en este contexto se implementaron las reformas estructurales de los gobiernos neoliberales en la década de los noventa, lo que condicionó la sucesiva serie de conflictos sociales latinoamericanos y su posterior análisis desde las teorías de los movimientos sociales. Por su parte, Garretón (2001, 2002) explica que la transformación de la acción colectiva en América Latina tiende a configurarse a través de cuatro ejes: la democratización política; la democratización social o lucha contra la exclusión y por la ciudadanía; la reconstrucción y reinserción de las economías nacionales o la reformulación del modelo de desarrollo económico; y la redefinición de un modelo de modernidad que, a su vez, da origen a una diversidad de actores sociales. En suma, si bien es cierto actualmente se cuestiona la incorporación acrítica de teorías formuladas para pensar otros contextos, también lo es que hay una necesidad de elaborar categorías analíticas propias que contemplen la especificidad de la región (Fry, 2020, p. 18).

Y es que hoy en día el país atraviesa un contexto en el que cohabitan las demandas y luchas de los movimientos de familiares por las desapariciones forzadas del pasado, con los movimientos de familiares surgidos en la actual situación de violencias y desaparición generalizada de personas, mismas que se han transformado y complejizado en sus causas, patrones, víctimas y perpetradores.

En segundo lugar, los conceptos a desarrollar en este capítulo guiarán la comprensión del proceso de interacción que hubo entre el MNDM y el Estado durante periodo de tiempo determinado, así como su influencia en los resultados conseguidos por el movimiento y que se reflejaron mediante el cambio del marco jurídico en materia de desaparición de personas.

Desde esta perspectiva, en el presente trabajo no interesa en sí mismo el proceso de sanción de la Ley sobre desaparición, sino el proceso de interacción entre el Estado y el MNDM que llevó a las respuestas estatales y los resultados obtenidos por el movimiento para la institucionalización de derechos específicos de las personas víctimas de desaparición y sus familiares; es decir, una transformación social.

Es por esta razón que aquí no se discute ni el origen del MNDM, ni las consecuencias en sus acciones colectivas —en cuanto a sus posibles cambios o continuidades—, sino sus resultados políticos.

Con respecto a lo antes mencionado, la presente investigación se adhiere a la idea desarrollada por de Carlos et al. (2017, p. 362), cuando se alejan del estudio de las consecuencias en los movimientos, “en términos de cambios y continuidades en la acción colectiva, usualmente enumerados en la literatura como cooptación, desmovilización o desradicalización de sus demandas, pues son posibilidades (y no fatalidades) que surgen de los procesos de institucionalización de y en los movimientos sociales”.⁴¹

⁴¹ Traducción propia.

2. El marco teórico-conceptual

2.1 Los componentes ideológicos de la movilización y el enmarcamiento del conflicto

El enmarcamiento es la primera herramienta-analítica conceptual de este trabajo y se trata de los significados compartidos y conceptos por medio de los que la gente tiende a definir su situación, es decir, es necesario que las personas se sientan agraviadas por una determinada situación y piensen que la acción colectiva puede contribuir a solucionarla (McAdam *et al.*, 1999, p. 26).

La base de los estudios sobre el proceso de enmarcado o enmarcamiento suele ubicarse en el trabajo de Erving Goffman⁴² y la noción de marco —*frame*—, referente al significado que adquieren las cosas mediante procesos interpretativos; esto es, los procesos de atribución de sentido que se dan en las interacciones sociales. Es un enfoque cognitivo en el que destacan las capacidades reflexivas de los actores y la producción de sentido como un proceso social (Acevedo, 2013).

Dentro de los principales autores que han retomado y desarrollado esta perspectiva —*frame perspective*— en el estudio de los movimientos sociales están D. Snow y sus colegas (Snow *et al.*, 1986); y algunos trabajos subsecuentes como los de Benford y Snow (2000), y Snow *et al.* (2019).

En este orden de ideas Snow *et al.* (2019) refieren que, en el contexto de los movimientos sociales, la idea de enmarcar —*framing*— problematiza los significados que se relacionan con eventos, actividades, lugares y actores

⁴² *Frame analysis: An essay on the organization of experience* (1974). En la presentación del texto de Goffman en su traducción al español por el Centro de Investigaciones Sociológicas, Harré, R. (2006) señala que: “Goffman introdujo también otro repertorio de conceptos analíticos para entender los encuentros a pequeña escala. Un ‘marco’ es aquello con lo que una persona da sentido a un encuentro y con lo que maneja una franja de vida (*strip of life*) emergente” (Presentación, párrafo 5). Es decir, como señala Almeida (2020), se trata del análisis de los marcos en el nivel micro de las relaciones interpersonales (p. 146).

relevantes, por lo que son discutibles y negociables y, por lo tanto, abiertos al debate y a una interpretación diferenciada. Desde este punto de vista, los agravios son resultado de una interpretación basada en la interacción, en un trabajo de significación —o construcción de sentido—, que es una de las actividades que los líderes y participantes de los movimientos sociales, así como sus adversarios y los medios de comunicación, realizan de forma habitual (p. 393).⁴³

Los marcos también contribuyen al trabajo interpretativo a través de una serie de funciones básicas; para ello, como los marcos de fotografías, enfocan la atención al poner entre paréntesis lo que en nuestro campo sensorial es relevante; así, lo que está fuera del marco es irrelevante. Igualmente funcionan como mecanismos de articulación al unir diversos elementos puntualizados de la escena, de tal manera que se transmita un conjunto coherente de significados en lugar de otro. Asimismo, los marcos suelen desempeñar una función transformadora al reconstruir la manera en que ciertos objetos de atención son vistos o se comprenden en su relación entre sí o con el actor (Snow et al., 2019, p. 393)⁴⁴.

Por lo anterior, las creencias de las personas son un elemento clave y, por ello, el liderazgo cobra relevancia para incentivar la participación de los individuos a la acción colectiva en tanto calculan que el éxito es posible, para lo cual deben colocar los agravios y las reivindicaciones⁴⁵ en un contexto cultural apropiado.

Así, se trata de una perspectiva que no sólo suma el análisis de aspectos culturales, sino también componentes ideológicos que promueven la movilización frente a un conflicto determinado —como lo es la desaparición de personas—. De ahí que el enmarcado puede configurar tanto el

⁴³ Traducción propia.

⁴⁴ Traducción propia.

⁴⁵ Para efectos de esta investigación, esta perspectiva implica la capacidad de un movimiento social para transformar simbólicamente una situación injusta en un agravio y, a su vez, demandar que se transformen las circunstancias que piensan son el origen de dicho agravio.

surgimiento de un movimiento social, como sus resultados (Almeida, 2020, pp. 94, 145-147).

Igualmente, el enmarcamiento es un proceso de elaboración de significado y de interpretación de la realidad social que se da al interior de los colectivos (Acevedo 2013 p. 4). En este tenor, Tarrow (1997) señala que dicho proceso está codificado culturalmente y los líderes se apropian de símbolos heredados, pero lo hacen de manera consciente y selectiva para movilizar a la gente (pp. 215-216).

El proceso de enmarcamiento ha sido definido como “los esfuerzos estratégicos conscientes realizados por grupos de personas en orden a forjar formas compartidas de considerar el mundo y a sí mismo que legitimen y muevan a la acción colectiva” (McAdam, 1999, p. 27).

Ahora bien, de acuerdo con Snow y Benford los líderes de los movimientos sociales tienen que realizar tres tareas ideológicas fundamentales para la acción colectiva, mismas que deben comunicar y llevar a cabo con eficacia para lograr la movilización de los actores sociales y un cambio social (Almeida, 2020, p. 94)⁴⁶.

De esta manera, los tres tipos de marco para la acción colectiva y que guardan estrecha relación entre sí son los siguientes: (1) el enmarcado de diagnóstico, que es la habilidad de los activistas para identificar problemas sociales y atribuir culpas; (2) el enmarcado de pronóstico que consiste en generar un plan o estrategia de acción; y (3) el enmarcado motivacional o de movilización, que es la capacidad de generar llamamientos o construir motivos —en un entorno cultural dado para elaborar mensajes que emocionen a las poblaciones destinatarias— para que los actores participen en la movilización (Chihu, 2000, p. 216), (Almeida, 2020, p. 94).

⁴⁶ Snow y Benford han especificado el proceso de enmarcado mediante la delineación de sus tres aspectos o tareas fundamentales: el diagnóstico, el pronóstico y la motivación (1988, p. 199), como se citó en Almeida (2020, p. 152).

Por otra parte, corrientes analíticas interesadas en los aspectos culturales de la acción colectiva y la producción de sentido en la movilización social y de comunicación política,⁴⁷ argumentan que diversos autores⁴⁸ olvidan en sus análisis que la producción social del significado se da en la interacción social y es un proceso dinámico y contencioso; por ello, las palabras pueden interpretarse de diversas maneras y así surgen las disputas por el sentido que llevan a cabo los actores sociales, de ahí que los marcos no deben ser estáticos, monolíticos y descriptivos; es decir, la producción de discursos está a la vez facilitada y limitada por la manera en que los reclamos pueden representarse en el campo discursivo.

También se ha criticado el funcionamiento estático de los marcos porque se limita la temporalidad en la que se desarrollan los cursos de acción, interacción e interpretación, además de omitir la capacidad reflexiva de los actores y el mundo social del que surgen los marcos, por lo que se debe recuperar el transcurrir de las interacciones en las que se elaboran los marcos, que incluyen tanto las interacciones dentro del movimiento como las interacciones del grupo con otros actores sociales (Acevedo, 2013).

En este mismo sentido, Acevedo (2013) refiere que los marcos no son entidades puramente mentales, sino esquemas interpretativos socialmente construidos en interacción; así, desde una mirada interaccionista, el énfasis está puesto en los procesos sociales y en la emergencia de marcos interpretativos producto de las interacciones sociales.

Con base en lo anterior y como se detallará más adelante, en esta investigación el proceso de enmarcado del conflicto y la disputa por el

⁴⁷ Acevedo (2013) señala en su análisis que las críticas provienen de autores que promueven el análisis narrativo/discursivo de la acción colectiva como Marc Steinberg y David Jasper; así como desde la perspectiva pragmatista del teórico francés Daniel Cefaï. En concreto, “los cuestionamientos atraviesan su idea de cultura como recurso simbólico y están estructurados en torno a la idea de marcos como productos simbólicos estáticos y reificados y a la noción estratégica del enmarcamiento” (p. 4).

⁴⁸ Dichos autores se alejan de los supuestos interaccionistas que estaban en el origen del concepto de marco —*frame*— ideado por Goffman (Acevedo, 2013) y Cefaï (2008).

significado se entenderá y operacionalizará a partir de una aproximación a los derechos humanos.

Desde esta perspectiva, se entiende como conflicto un evento o situación injusta en la que las víctimas u otros actores relevantes como las organizaciones de la sociedad civil involucradas, la consideran como un agravio que traducen en demandas específicas hacia el Estado. Es decir, cuando simbólicamente se construyó esa situación injusta en un agravio relacionado con algún derecho humano y, por tanto, se demanda la transformación de las condiciones que piensan permiten ese cambio.

Los agravios son resultado de una interpretación basada en la interacción, de ahí que el proceso de disputa por el significado frente a actores oficiales es relevante, pues el sentido que se le dé a una situación específica en cierto contexto será determinante para sus posibles soluciones.

Igualmente, a partir de este enfoque y de la interacción entre el MNDM y el Estado, se busca superar una posible mirada estática, monolítica, meramente descriptiva y, por tanto, atemporal de los marcos.

Por último, es oportuno señalar que el término “agravios” no debe confundirse con el de “amenazas”, pues como refiere Almeida (2019, pp. 43-45), los primeros son los problemas que experimentan subjetivamente las comunidades y los grupos sociales y, las segundas, a nivel micro impulsan a los individuos a la movilización colectiva al empeorar las condiciones actuales de no emprenderse una acción defensiva, en tanto que en lo estructural actúan como condiciones negativas que intensifican los agravios existentes creando otros nuevos para impulsar la acción colectiva.⁴⁹

⁴⁹ Traducción propia.

2.2 El proceso de institucionalización de los derechos humanos

El proceso de institucionalización de los derechos humanos es otra herramienta analítica para esta investigación que, en términos generales, permite analizar la manera en que las demandas de las víctimas u otros actores relevantes como las organizaciones de la sociedad civil involucradas en un conflicto, se traducen en respuestas institucionales.

Esto tiene estrecha relación con el enmarcamiento del conflicto pues, como ya se ha dicho, el sentido que se le dé a una situación en particular será determinante para sus posibles soluciones. Es decir, los resultados obtenidos mediante el proceso de institucionalización están determinados tanto por el enmarcamiento como por la interacción entre los actores oficiales y no oficiales.

En efecto, el proceso de institucionalización de los derechos humanos permite estudiar conflictos como la desaparición de personas y se construye a partir de una aproximación a los derechos humanos, particularmente desde los estudios sociojurídicos y⁵⁰, como explica Ansolabehere (2020), destacan dos procesos vinculados con el desarrollo de dichos derechos.

El primer proceso se refiere a la *institucionalización de los derechos humanos* y se definen como una respuesta institucional frente a la fragilidad humana⁵¹; o bien, como una respuesta institucional para superar esa fragilidad. El segundo proceso es la *vivencia*, que define a los derechos humanos⁵² como reclamos sobre relaciones de poder organizadas, y son realizados por personas en diversos sistemas sociales y culturales para avanzar en la dignidad de los seres humanos; por ello, es una propuesta que conlleva un

⁵⁰ Debe tenerse en cuenta que los derechos humanos no se agotan en su dimensión jurídica, por tratarse de una noción que conjunta componentes morales, culturales, discursivos, entre otros (Ansolabehere, 2019, p. 29).

⁵¹ Esta definición fue introducida por Turner en 1993, como se citó en Ansolabehere (2020, p. 29).

⁵² Esta aproximación fue desarrollada por Sjoberg *et al.* (2001), como se citó en Ansolabehere (2020, p.29).

contenido contencioso. Así, estos procesos se refieren a una aproximación de arriba hacia abajo, esto es, de las instituciones a las personas, y a una aproximación de abajo hacia arriba, es decir, de las personas hacia las instituciones (Ansolabehere, 2020, pp. 29-30).

Esto tiene que ver con la llamada paradoja de la institucionalización de los derechos humanos desarrollada por Stammers (2009, 2015), quien señala que la institucionalización de los derechos humanos siempre es paradójica, pues si bien es cierto hay un proceso de inclusión y reconocimiento, también hay uno de exclusión e invisibilización.

En otras palabras, Stammers (2015, pp. 88-89) refiere la importancia de lo que ha llamado la paradoja de la institucionalización; es decir, en su forma institucionalizada, los derechos humanos se encuentran en una relación compleja y ambigua con el poder. Así, existe una relación entre los movimientos sociales, los derechos humanos y las posibilidades de ampliar y profundizar la *praxis* democrática⁵³.

Asimismo, para este autor “la institucionalización de los derechos es un proceso social en el que intervienen relaciones de poder, y como tal no puede considerarse beneficioso per se, sino que dependerá del contexto particular en el que tenga lugar” (Ansolabehere, 2020, p. 37).

De esta manera, el activismo de los movimientos sociales en torno a los derechos humanos debe entenderse en la paradoja de la institucionalización (Stammers, 2009, p. 130)⁵⁴.

A partir de esta lectura, la institucionalización es un proceso social que comprende la relación entre movimientos sociales, derechos humanos y poder, a partir de una perspectiva constructivista de los derechos humanos en la que estos son entendidos como una construcción social. De ahí la

⁵³ Traducción propia.

⁵⁴ Traducción propia.

importancia de la manera en que los movimientos sociales pueden impactar en el cambio social.

Este enfoque interesa al presente trabajo porque permite dar cuenta del *proceso de institucionalización* señalado por Stammers, que se refiere a las interacciones que hay entre las demandas o reclamos planteados por los movimientos sociales —*actores no oficiales*— y su transformación en respuestas institucionales, o sea en derechos institucionalizados. En otras palabras, permite mirar tanto los procesos políticos de construcción de los derechos humanos y los procesos de institucionalización, como a los actores colectivos que interactúan en esos procesos (Ansolabehere *et al.*, 2017, p. 522).

En relación con lo anterior, para efectos de esta investigación también importa conocer la aproximación a la *vivencia de los derechos humanos*. Este punto de vista tiene que ver con las personas y su relación con los derechos y las instituciones jurídicas y, principalmente, con su conciencia sobre los derechos. El supuesto que subyace a estos estudios, es que la conciencia de derechos de los individuos y del reclamo colectivo de los derechos por parte de los movimientos sociales importan. Dicho de otra manera, no sólo las acciones de los Estados y las grandes organizaciones importan, o no sólo importa la forma de relación entre Estado y sociedad, sino también la forma en que la sociedad concibe a sus derechos y los reclama (Ansolabehere, 2020, pp. 39-40).

Así, esta herramienta analítica permite saber cómo se vivieron los derechos humanos por parte del MNDM; esto es, sus reclamos o demandas al poder o actores oficiales ante el conflicto de la desaparición de personas —un conflicto o problema de derechos humanos—. Dicho en otras palabras, la *vivencia* implica conocer el significado o sentido que el movimiento dio a los derechos humanos en un contexto determinado y las demandas específicas que hicieron ante actores oficiales o instancias estatales.

Ahora bien, para conocer el sentido que el MNDM le otorgó a los derechos humanos; o bien, a los derechos de las víctimas de desaparición y sus familiares, se acudirá al proceso de enmarcamiento del conflicto relacionado con la desaparición de personas, a fin de identificar el sentido que el movimiento otorgó a los derechos humanos y, por ende, a los agravios del Estado; de esta forma, el enmarcamiento será entendido como una reivindicación de derechos humanos.

Y es que la manera que sea dirimida o solucionada la disputa por los sentidos entre los actores oficiales y no oficiales, se relaciona con el resultado del proceso de institucionalización de los derechos humanos.

Por otro lado, como ya se ha dicho, tanto el enmarcamiento del conflicto como las respuestas oficiales cambian en el tiempo, lo que conlleva la transformación de las estrategias de los actores involucrados, lo cual es relevante para el análisis del proceso de institucionalización de los derechos humanos.

En seguimiento a lo anterior, mediante el *proceso de institucionalización de los derechos humanos* interesa a esta investigación conocer la transformación de las demandas o reclamos del MNDM en respuestas oficiales o, dicho de otra manera, conocer el proceso de institucionalización de los derechos de las víctimas de desaparición y sus familiares y su concreción institucional a través de la Ley sobre desaparición.

Desde esta lectura, como ya se ha venido señalando párrafos arriba, en el análisis de conflictos de derechos humanos, como la desaparición de personas, los actores sociales involucrados pueden ser *oficiales* —actores gubernamentales o instituciones estatales— y *no oficiales* —como las víctimas, las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales.

Asimismo, los *actores no oficiales* pueden ser internos o internacionales — como las redes transnacionales de defensa de derechos humanos⁵⁵ y los organismos internacionales de protección de derechos humanos—.

De esta manera, distinguir tanto a los *actores oficiales* como *no oficiales* es relevante para la operacionalización de los procesos de institucionalización y de interacción que se analizan en esta investigación.

También cabe puntualizar que si bien es cierto este trabajo implica un análisis de procesos vinculados con derechos humanos, estos no serán atendidos o entendidos desde su naturaleza normativa sino, como ya se ha dicho, a partir de una aproximación a dichos derechos como relaciones de poder en las que se involucran *actores oficiales* y *no oficiales*. Igualmente, el manejo de los derechos humanos se entenderá como un movimiento, como una forma de acción social que involucra actores, ideas y creencias para producir cambios sociales.

Como colofón al presente apartado y sin ahondar en el tema, líneas arriba se mencionó a las llamadas redes transnacionales de defensa de los derechos humanos⁵⁶, de lo cual vale la pena mencionar que, en seguimiento a Keck y Sikkink (2000, p. 18) se refiere a “actores relevantes que trabajan internacionalmente sobre un asunto dado, y que están ligados por los valores

⁵⁵ Para ahondar en este tema, a partir de una perspectiva latinoamericana, puede consultarse el Dossier sobre Redes transnacionales de defensa de los derechos humanos en América Latina (1964-1990) de Cristiá, M. y Ayala, M. (2020).

⁵⁶ En cuanto a las llamadas redes transnacionales de defensa de los derechos humanos en Latinoamérica, Cristiá, M. y Ayala, M. (2020 s/p) explican que “durante el período de dictaduras inaugurado en la región con el golpe de Estado de 1964 en Brasil, la denuncia de las violaciones de los derechos humanos y la solidaridad con las víctimas de la represión se estructuraron transnacionalmente. En ese marco de Guerra Fría, América Latina se situó en el centro de múltiples redes de solidaridad y de defensa de derechos humanos preexistentes o que fueron surgiendo en ese contexto y reforzándose a través de los años. Este proceso se alimentó de diversos fenómenos complejos, a veces superpuestos y no excluyentes, que involucraron distintos actores sociales. Por una parte, los contactos de ‘solidaridad internacional’ de organizaciones armadas revolucionarias construyeron relaciones que atravesaron las fronteras y que posteriormente colaboraron con los procesos de denuncia desde el exterior. Por otra parte, los organismos de afectados que fueron emergiendo en la región entablaron vínculos con asociaciones e instituciones extranjeras, a menudo a través de organizaciones de exiliados, de manera de presionar con herramientas diplomáticas y humanitarias a los regímenes militares”.

que comparten, por su discurso común, y por constantes intercambios de información y servicios.”⁵⁷

Es decir, para Keck y Sikkink (2000) este tipo de redes de activistas se distinguen principalmente porque se integran debido a la posición central de sus ideas o valores basados en principios; así como en la creencia de que los individuos pueden lograr un cambio en las bases institucionales, y de principios de las interacciones internacionales.

Igualmente, “como son al mismo tiempo actores estratégicos y de altos principios, ‘enmarcan’ los asuntos de su interés para hacerlos comprensibles para el público al que se dirigen, para atraer la atención, incitar a la acción y ‘encajar’ en las vías legales e institucionales favorables” (Keck y Sikkink, 2000, p. 19).

Por último, cabe señalar que las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales desempeñan un papel medular en todas las redes de defensa y cuando se les examina, es posible distinguirlas de los movimientos sociales, las dependencias estatales y las organizaciones internacionales y, al mismo tiempo, observar su conexión con todos ellos. Sin duda, un desafío es tratar conscientemente de desarrollar un “marco común de significado” Keck y Sikkink (2000, pp. 24, 27).

2.3 La estructura organizativa y los recursos

La siguiente herramienta teórica-conceptual que auxiliará a explicar los resultados políticos del MNDM es la estructura organizativa de los movimientos sociales, que ayuda a comprender la manera en que posibilita la

⁵⁷ Keck y Sikkink, 2000, p. 27, señalan que entre los principales actores de las redes de defensa pueden incluirse los siguientes: las organizaciones internacionales y nacionales no gubernamentales de investigación y defensa; los movimientos sociales locales; las fundaciones; los medios de comunicación; las iglesias, los sindicatos, las organizaciones de consumidores y los intelectuales; partes de organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales, y partes de las ramas ejecutiva o legislativa de los gobiernos. Aunque no todos los actores están presentes en todas las redes de defensa.

movilización de recursos humanos y materiales —como el tiempo, el dinero, la profesionalización, los medios de comunicación o los liderazgos, entre otros—.

Para lo anterior, se presentarán los principales elementos teórico analíticos que de este enfoque importan en este trabajo, sin profundizar en los diversos estudios, corrientes y debates en torno la dimensión organizacional en su conjunto.

Ante la necesidad de encontrar nuevas herramientas conceptuales para analizar y explicar fenómenos de conflicto y la movilización social, es que surgió la Teoría de Movilización de Recursos (TMR)⁵⁸. Su interés era saber cómo se organizan los movimientos sociales y demostrar por qué su éxito dependía, en buena medida, de los recursos que podían movilizar en función de sus objetivos y estrategias Cohen (1985, p. 673), Puricelli (2005) y Retamozo (2010).

En este sentido, Cohen y Arato (2001) refieren que “los teóricos de la movilización de recursos resaltan variables ‘objetivas’ como la organización, los intereses, los recursos, las oportunidades y las estrategias para explicar las movilizaciones a gran escala” (p. 561).

Igualmente, los estudios incipientes en torno a la movilización de recursos, así como las orientaciones y aportes que les siguieron, han acumulado una serie de presupuestos comunes que han sido integrados para su análisis por

⁵⁸ De acuerdo con Yagenova (2016), dentro de los principales autores que desarrollaron trabajos relacionados con la TMR, surgida en los Estados Unidos, están Olson, *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, 1965; Oberschall, *Social Conflict and Social Movements*, 1973; McCarthy y Zald, *The Trend of Social Movements in America: Professionalization and Resource Mobilization*, 1973 y *Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory*, 1977; Gamson, *The strategy of social protest*, 1975; y J. Craig Jensen, *La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales*, 1983 (p. 49). Por otra parte, en Europa Occidental, surgió el paradigma de los Nuevos Movimientos Sociales (NMS) y, según la literatura, destacan los estudios de: Hans Peter Kriesi (1989); Herbert Kitschelt (1986); Rudd Koopmans (1992); y Jan Duyvendak (1992).

autores como Cohen (1985, pp. 675-676), Cohen y Arato (2001)⁵⁹, Jenkins, (1994, p. 7) y Puricelli (2005).

De la TMR surgieron dos enfoques analíticos: el primero orientado hacia aspectos de tipo organizativo, los recursos y la movilización y, el segundo, interesado en el proceso político que más tarde dio lugar al concepto de Estructura de Oportunidades Políticas (EOP) que, en términos generales, se refiere a los contextos institucional y político en los que se produce la acción colectiva.⁶⁰ De esta manera, los teóricos de la EOP⁶¹ han aportado variables externas o del contexto político en sus investigaciones.⁶²

⁵⁹ Cohen y Arato (2001) señalan su contenido de la siguiente manera: los movimientos sociales se entienden en términos de una teoría de conflicto de la acción colectiva; no hay una diferencia fundamental entre la acción colectiva institucional y no institucional; ambas suponen conflictos de intereses construidos dentro de las relaciones de poder institucionalizadas; la acción colectiva implica la búsqueda racional de intereses por los grupos; los objetivos y reclamos son producto de las relaciones de poder y no pueden explicar la formación de los movimientos; los movimientos se forman debido a cambios en los recursos, organización y oportunidades para la acción colectiva; el éxito implica el reconocimiento del grupo como actor político o la obtención de mayores beneficios materiales; y la movilización implica organizaciones formales a gran escala con un propósito especial (pp. 561-562).

⁶⁰ Explica Pérez (1994) que, según el tipo de recursos enfatizados por los principales autores, pueden distinguirse tres corrientes: para Oberschall lo más importante son los recursos externos, pues sin ellos no podrían movilizarse los grupos menos privilegiados; McCarthy y Zald ponen el acento en los recursos organizativos y la capacidad de iniciativa de los líderes y los activistas; y finalmente para Tilly y Doug McAdam lo importante eran los recursos y las oportunidades políticas (p. 87).

⁶¹ Fue Eisinger quien en 1973 presentó el concepto de estructura de oportunidades políticas, en relación con aquellos elementos que pueden impulsar la acción colectiva en un sistema político.

⁶² En seguimiento a Yagenova (2016, pp. 68-69), algunos autores que en sus estudios enfatizaron las oportunidades políticas y contextos son: Eisinger, *The conditions of protest behaviour in American cities* en 1973; Gamson, *La Estrategia de la protesta social*, 1975; Piven y Cloward, *Poor people movement, why they succeed, how they fail*, 1977; Tilly, *De la movilización a la revolución*, 1978; Jenkins en 1981, 1983 y 1994; McAdam, *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930–1970*, 1982; Kitschelt, *Political Opportunity Structures and Political Protest: Antinuclear Movements in Four Democracies*, 1985; Tarrow, *Democracy and Disorder*, 1989; Kriesi, *The political opportunity structure of the new social movements: Its impact on their mobilization*, 1991; Tarrow, *El poder en movimiento; Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, 1994; Tarrow y McAdam, *Political opportunities: conceptual Origins, current problems, future directions*, 1996; Kriesi, *La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político*, 1996; Della Porta y Reiter, *Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*, 1998; McAdam, Tarrow y Tilly, *Dynamics of Contention*, 2001; Tarrow y Tilly, *Contentious Politics*, 2006; y Della Porta, Peterson y Reiter, *Policing Transnational Protest*, 2006.

En general, los especialistas que trabajan esta línea comparten el rechazo por la equiparación entre movimientos sociales y organizaciones formales, propia de la movilización de recursos; así, Tilly y otros autores sentaron las bases teóricas aportando información sobre el papel crítico desempeñado por algunos entornos básicos, como la vecindad y el lugar de trabajo a la hora de facilitar y estructurar la acción colectiva (McAdam *et al.*, 1999, p. 25).

Posteriormente, estudios empíricos inspirados en ambos criterios dieron cuenta de la variedad de entornos en los que se da la acción colectiva, así como la diversidad de formas organizativas a las que los movimientos sociales dan lugar, fue así que los análisis se centraron en otro tipo de investigaciones concernientes, básicamente, a la dinámica organizacional de los movimientos sociales (McAdam *et al.*, 1999, p. 25).

En este orden de ideas, para McAdam *et al.* (1999, p. 24) las estructuras de movilización son “los canales colectivos tanto formales como informales, a través de los cuales la gente puede movilizarse e implicarse en la acción colectiva”. Por otro lado, en palabras de Rucht (1999, p. 264) la estructura del movimiento son “las bases organizativas y mecanismos que permiten unificar y utilizar los recursos con que cuenta un movimiento”.

Al respecto, en cuanto al ámbito organizativo destacan dos aspectos: el primero se refiere al surgimiento de un movimiento social, pues el problema más relevante es si los contestatarios cuentan con estructuras de movilización lo suficientemente fuertes como para poner el marcha el movimiento. Y el segundo es cuando ya está presente la acción colectiva y las actividades organizativas que un movimiento social debe desplegar pueden variar significativamente (McAdam *et al.*, 1999, pp. 37-39).

Dicho de otra manera, ya no se trata de la disponibilidad o no de estructuras de movilización, sino de estudiar el perfil organizacional de estos grupos que se supone representan a un movimiento social que ha cobrado importancia.

Por otro lado, McAdam et al. (1999, p. 37) señalan que si bien a menudo los movimientos sociales surgen en el seno de instituciones establecidas o de redes asociativas informales, rara vez permanecen encuadrados en estos escenarios, ya que para sobrevivir deben ser capaces de crear un tipo de estructura organizativa del estilo de las adoptadas por los movimientos sociales con estructura formal, como los partidos políticos; es decir, los movimientos sociales organizados.

En otras palabras, los movimientos requieren cierto grado de organización y coordinación centralizada para sostenerse en el tiempo (Almeida 2020, p. 127). Al respecto, algunas investigaciones identifican organización y formalización como normas y procedimientos intencionados y explícitos que regulan los procesos básicos del comportamiento organizativo, como la diferenciación de tareas y funciones (Fernández y Antolín, 2000, p. 156).

Ahora bien, como señala Almeida (2020, p. 34) una vez que surgen los movimientos sociales tienden a formar organizaciones que sostienen la movilización a futuro, este tipo de asociaciones se denominan organizaciones de movimientos sociales (OMS).

En este mismo sentido, Cadena-Roa (2016, pp. 5-6) establece que el sector organizado de los movimientos sociales está compuesto por organizaciones más o menos permanentes que han sido formadas con la finalidad de procurar o resistir cambio social desde la perspectiva de un grupo social determinado y el sector organizado mantiene actividades continuas y regulares; asimismo, los movimientos sociales son diversificados en su composición, suelen participar en ellos varias OMS y un volumen fluctuante de simpatizantes que no forman parte de ninguna.

De este modo, Almeida (2020, pp. 121-122) establece que para la emergencia de movimientos sociales hay dos tipos de organizaciones que son útiles como proveedoras de los recursos necesarios: por un lado están las organizaciones activistas con el objetivo de coordinar campañas propias de un movimiento

social, como en el caso de Greenpeace y, por otro, las organizaciones cotidianas que no se establecieron originalmente con propósitos de acción colectiva, como las organizaciones sin fines de lucro que brindan servicios sociales y las organizaciones no gubernamentales que no suelen invertir tiempo en movilizar personas para acciones de protesta, sino más bien se dedican a proveer servicios y recursos, como capacitación, terapia o asesoramiento.

Ahora bien, a parte de las organizaciones existen otros recursos que permiten la emergencia de los movimientos sociales. Al respecto, Almeida (2020) señala: “si bien es cierto que la lista de activos potencialmente beneficiosos para la acción colectiva podría ser infinita, los estudios previos hacen hincapié en los recursos más cruciales. De hecho, Edwards y Kane (2014) clasifican en materiales, humanos, socio-organizacionales y morales los recursos que contribuyen a sostener la movilización” (p. 127). Sin embargo, dicho autor presenta un modelo que categoriza y reduce los recursos no organizacionales a tres tipos principales, a saber:⁶³

(1) Capital humano. Involucra las destrezas de la población que puede ser movilizada, con lo cual se favorece la capacidad de movilizar a las comunidades desprovistas de esos talentos; sin embargo, el uso de esas destrezas también requiere de una adaptación parcial al contexto. Ejemplo de esto es hablar en público, organizar una reunión en un barrio popular, el manejo de la tecnología comunicacional; asimismo, hay muchas otras destrezas humanas que también pueden resultar útiles, como las que aportan los científicos y los abogados a la organización de movimientos contra la contaminación ambiental (Almeida, 2020, p. 127).

⁶³ Almeida (2020, p. 127) señala que la lista de activos potencialmente beneficiosos para la acción colectiva podría ser infinita; por ello, presenta una reducción de los recursos propuestos por diversos autores y los categoriza en tres principales recursos no organizacionales que son: el capital humano, el capital social y el capital estratégico. Asimismo, señala el autor que en la tradición del sociólogo francés Pierre Bourdieu, podemos pensar en el “capital” como un concepto multidimensional sujeto a la clasificación tripartita de capital humano, social y estratégico.

(2) Capital social. Se relaciona con los niveles de confianza y cohesión que existe en el interior de las comunidades, como la interacción frecuente entre las personas que favorece el intercambio de información crucial que sería menos accesible en otros contextos.

(3) Capital estratégico. Es un recurso que alude a la experiencia de una comunidad en materia de acción colectiva⁶⁴; es decir, los grupos que se han organizado en el pasado reciente cuentan con una mayor capacidad para movilizarse en el presente y en el futuro, pero también pueden evolucionar con el aprendizaje y la adaptación (Almeida, 2020, pp. 127-130).

En este orden de ideas, las posibilidades de sostener la movilización se apuntalan en los intereses comunes, las infraestructuras organizacionales, las infraestructuras de recursos —como redes informales, recursos, organizaciones y aliados externos⁶⁵— y las identidades colectivas; asimismo, esas dimensiones se distribuyen desigualmente en el tiempo y en el espacio (Almeida, 2020, p. 143).

Por otra parte, el estudio de las consecuencias o resultados de los movimientos sociales se relaciona con las condiciones o factores que determinan su éxito y su fracaso;⁶⁶ sin embargo, Amenta et al. (2010) han

⁶⁴ Otros autores también señalan la importancia de las relaciones con otros grupos preexistentes a la acción y el juego estratégico de los individuos que toman la decisión de actuar colectivamente para conseguir un objetivo determinado —de cambio social—. Desde esta perspectiva, los movimientos sociales requieren movilizar suficientes recursos para mantenerlos y expandirlos; así como de relaciones y alianzas con otros grupos (Pérez, 1994; Jenkins, 1994; Retamozo, 2010; Yagenova, 2016).

⁶⁵ Entre los aliados externos el autor señala: jóvenes/estudiantes, expertos/profesionales, organizaciones religiosas, otros movimientos sociales, partidos políticos opositores, medios masivos de comunicación y actores del Estado (Almeida, 2020, pp. 218-219).

⁶⁶ Yagenova (2016, p. 54) explica que el debate inició con Gamson en 1975, quien estudió dos dimensiones para medir el éxito de un movimiento social: (1) los beneficios tangibles establecidos en los objetivos planteados, y (2) la aceptación formal de la organización por parte del adversario como representante de demandas legítimas.

Asimismo, Yagenova (2016, p. 54) señala que estos hallazgos fueron confrontados por estudios como los de Goldstone (1980), quien cuestionó su metodología; el de Turner y Killian (1972), quienes definieron tres variables de éxito (beneficio para los miembros, cambios en el poder y un programa de reforma societaria), y el de Piven y Cloward (1977) quienes plantearon que los movimientos de los empobrecidos solo logran éxitos mediante una actuación de desafío masivo. A esto le siguieron otros estudios sobre las condiciones que

señalado que esta perspectiva de análisis impide visibilizar otros efectos como el fracaso, pues si bien es cierto un movimiento puede fracasar en sus objetivos, también lo es que puede conseguir nuevas ventajas para la población que representan; por ello, la academia ha usado, en lugar de éxito y fracaso, las categorías de efectos internos y efectos externos —como los políticos—.

Así, un tema relevante es conocer los factores internos de un movimiento que hacen fluctuar en una u otra dirección sus pautas y modos de organización; asimismo, hay que considerar que la dimensión organizacional incluye el análisis de las interacciones y vínculos que los colectivos y organizaciones de los movimientos establecen entre sí y con el contexto social, político e institucional. Dichas interacciones pueden basarse en el conflicto y en la competencia o colaboración y las alianzas (Fernández y Antolín, 2000, p. 156).

En resumen, un movimiento social requiere de una estructura organizativa que le permita la movilización de recursos humanos y materiales en un contexto determinado, lo cual se vuelve clave para mantener su interacción con el Estado —repertorios de interacción— y conseguir resultados políticos.

De esta manera, para efectos de esta tesis, la estructura organizativa es un concepto que sirve de herramienta analítica para caracterizar la forma organizativa que tuvo el MNDM, conocer la manera en que desarrolló sus alianzas con otros actores no estatales —*no oficiales*—, sus dinámicas organizativas y la forma en que movilizó sus recursos materiales y humanos.

determinan el éxito de las acciones colectivas, como los de Charles Tilly's (1978), Francis Fox Piven y Richard Cloward's (1977), y Theda Skocpol (1979).

2.4. Los resultados políticos de los movimientos sociales

La pregunta que guía la presente investigación se relaciona con las consecuencias o resultados políticos obtenidos por los movimientos sociales. En este sentido, autores como Amenta et al. (2010) y Carlos et al. (2017)⁶⁷ han sintetizado en cuatro modelos los estudios y debates que en la literatura especializada tratan de explicar los efectos de los movimientos sociales en la política y las políticas públicas⁶⁸.

El primero se centró en el papel de la estructura de movilización —forma organizativa, repertorio de acción— como condición de los resultados de la acción o impactos en el Estado; es decir, las variables organizativas y de acción son consideradas causa del éxito de los movimientos y los resultados que consiguen, de ahí que los efectos sean directos.

En el segundo modelo se introduce el contexto político para facilitar o restringir los resultados del movimiento; esto es, las variables externas a los movimientos son las que generan las consecuencias, mismas que se expresan en el papel de la opinión pública —al buscar la adhesión a la causa del público y los simpatizantes— y en la estructura de oportunidades políticas —cuentan con alianzas poderosas y si bien las instituciones restringen la acción colectiva, también abren oportunidades para que los opositores influyan en política—. De esta manera, los movimientos tendrían efectos indirectos en los resultados políticos obtenidos (Carlos et al., 2017, pp. 365-369).

El tercer modelo es de efectos combinados, pues tanto la estructura de movilización de los movimientos como su interacción con el contexto político operan para explicar los efectos políticos. Esta perspectiva avanza al

⁶⁷ Carlos et al. (2017, p. 365) señalan que, en los estudios sobre las consecuencias políticas en el Estado, los analistas refieren los cambios en las políticas públicas, especialmente en la formulación de la agenda política, la toma de decisiones políticas y su aplicación, el proceso legislativo y las burocracias, en la extensión de los derechos, los partidos políticos y los regímenes. Traducción propia.

⁶⁸ Traducción propia.

abandonar la idea de que las mismas condiciones que son relevantes para la movilización lo son para el resultado y porque la combinación de las variables internas y externas permiten analizar los resultados previstos y no previstos; sin embargo, no acaba de explicar las formas en que interactúan las condiciones que afectan los resultados políticos ni termina por afinar el concepto de estructura de oportunidades políticas (Carlos et al., 2017, pp. 365-369).

Finalmente está el modelo de mediación política, para el cual el movimiento produce resultados solo bajo determinadas condiciones políticas, esto es, la mediación de factores del contexto político. Así, debido a que no existe una forma organizativa o un contexto político específico que siempre produzca o posibilite resultados políticos, el movimiento debe adecuar su capacidad de organización y movilización a un contexto determinado. Esta perspectiva avanza al pasar de la noción imprecisa de oportunidad política al concepto de Estado, que ya no aparece fundido con otros aspectos del contexto político y con diferentes actores políticos, en cambio destaca sus dimensiones institucionales como los procesos de democratización, la estructura de la autoridad política, los derechos garantizados o las reglas y procedimientos electorales, las políticas y burocracias y las capacidades represivas, como factores condicionantes de los efectos políticos de los movimientos sociales (Amenta et al., 2010, pp. 298-300), (Carlos et al., 2017, pp. 367-369).

Ahora bien, estos enfoques en torno a los resultados políticos no han sido ajenos al debate crítico; por ejemplo, al construir categorías analíticas basadas en experiencias que universalizan las formas de entender a los movimientos sociales y al Estado, a partir de matrices particulares —europeas o norteamericanas— y teorías eurocentricas (Bringel y Falero, 2016, p. 43), que asumen una separación entre los movimientos sociales y la política institucionalizada y analizan la acción colectiva a partir de estructuras dicotómicas (Carlos, 2014, p. 452).

Esto ha implicado que los estudios se concentren en determinados movimientos sociales como los feministas el afroamericano o los ecologistas y, por ende, sobre ciertos resultados; además, dichos análisis ponen el acento en los movimientos sociales y son examinados en constante confrontación con el Estado y sus resultados políticos son externos, es decir, no dependen de ellos en buena medida.

Al respecto, Carlos et al. (2017, p. 362)⁶⁹ retoman diversos estudios para explicar que diversas investigaciones realizadas en Brasil, y en otros países, basadas en las interacciones entre los movimientos sociales y el Estado a través de las instituciones, demuestran que los movimientos sociales no pueden reducirse analíticamente a la política de confrontación por tres principales razones:

(1) Los movimientos sociales realizan un conjunto de actividades que no implican necesariamente una relación de conflicto con los gobernantes, pues también cooperan con el Estado en la elaboración y aplicación de políticas gubernamentales⁷⁰.

(2) Los movimientos sociales combinan una pluralidad de formas de relación con el Estado en modelos híbridos y creativos, que promueven la articulación circunstancial entre la acción institucionalizada y no institucionalizada (Abers, Serafim y Tatagiba, 2014).

(3) El uso de canales institucionalizados en el repertorio de acción y la formalización de las organizaciones, no conduce necesariamente a la desmovilización del movimiento⁷¹.

⁶⁹ Traducción propia.

⁷⁰ (Giugni e Passy, 1998; Carlos, 2012), como se citó en Carlos et al. (2017, p. 362).

⁷¹ (Carlos, 2012; Dowbor, 2012), como se citó en Carlos et al. (2017, p. 362).

De esta manera, los procesos de institucionalización de los movimientos sociales van más allá de su separación rígida y dicotómica frente al Estado bajo un modelo conflictivo de acción.

Si bien es cierto la academia anglosajona no ha sido omisa acerca de estas críticas, como Giugni, McAdam y Tilly (1999) o como lo refieren Abers y von Bülow (2011, pp. 59-60), tampoco la latinoamericana, que es la que importa en este trabajo. En este sentido, en la presente investigación se busca hacer una aproximación a los nuevos estudios y perspectivas académicas que se han ocupado en comprender la transformación que en los últimos años ha tenido la interacción entre los movimientos sociales y el Estado en América Latina, así como dar cuenta de sus aportes analíticos, esto implica remontarse al contexto que enmarcó el ascenso de los llamados gobiernos progresistas⁷² en algunos países de la región.

En efecto, el ascenso en los 2000, por la vía electoral, de gobiernos progresistas⁷³ y las demandas crecientes de sectores populares y sindicales durante casi toda la década del noventa no solo consiguió abrir la puerta a gobiernos representativos de ese clima de efervescencia social, sino que también dio lugar a una estrecha relación entre los nuevos gobiernos y los movimientos sociales emergentes en esos años (Masseti, 2010, p. 82).

Más tarde, la región vivió una serie de sucesos que reconfiguraron el contexto político pues, por una parte, se vislumbraban límites a los gobiernos progresistas y, por el otro, estaban en ascenso algunos inclinados hacia la

⁷² “Estos nuevos gobiernos [...] se mostraron mucho más sensibles a las necesidades populares y repolitizaron las sociedades latinoamericanas; recuperando muchas de las banderas tradicionales del progresismo e incorporando otros nuevos horizontes” (Masseti, 2010, p. 82).

⁷³ “En algunos casos se generaron formaciones sociopolíticas de nuevo cuño (Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela), que emergieron con este ciclo de movilizaciones y disputaron elecciones, mientras, en otros, primaron formaciones más tradicionales (Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Nicaragua y Uruguay), forjadas en décadas anteriores, principalmente en las luchas contra la dictadura” (Bringel y Falero, 2016, p. 29).

derecha⁷⁴, como fue el caso de Brasil (2018) y Argentina (2015)⁷⁵, lo cual volvía a complejizar las relaciones e interacciones entre el Estado y los movimientos sociales.

Este cambio en la lente empírica requería de nuevos elementos teórico-analíticos para describir e interpretar la diversidad de formas y patrones de interacción entre los movimientos sociales y el Estado, lo cual generó en la academia brasileña, un campo fértil de investigación y construcción de novedosas perspectivas.

Así, como explican Bringel y Falero (2014, 2016), los movimientos sociales se convirtieron en un recurso heurístico para entender elementos que cruzan la realidad latinoamericana e inciden en el campo sociopolítico. Esto representó un desafío para los esquemas analíticos convencionales; por ello, la academia requería de creatividad e innovación para incorporar marcos de interpretación más relacionales y multidimensionales, a fin de superar las interpretaciones clásicas y dicotómicas⁷⁶.

⁷⁴ “Pensemos, por ejemplo, en el golpe de Estado a Zelaya, en Honduras en 2010, y en las destituciones del presidente Lugo en Paraguay en 2012 y de la presidenta Rousseff en Brasil en 2016, acompañadas de un complejo entramado social en su potencialidad de respuesta. Cabe agregar, asimismo, una amplia lista de intentos fallidos de restauración conservadora en Ecuador (2010), Bolivia (2008) y Venezuela (2002) y avances de desestabilización política de signo conservador en varios otros países, que incluyen no sólo reacción desde arriba, sino también apelaciones a la movilización social en las calles” (Bringel y Falero, 2016, p. 38).

⁷⁵ Por ejemplo, Gradin (2018b) señala: “a partir del 2015 con el cambio de signo del gobierno asistimos a una profundización del conflicto social, expresado en la movilización y la protesta de diferentes sectores de nuestra sociedad. Claramente esto expresa la actualización de la disputa política por la distribución de la riqueza y su proyección futura, en un contexto político de ajuste de la economía. El neoliberalismo tardío y su lógica económica, basada en la reactualización de la doctrina del libre mercado y la desregulación económica, deja afuera del sistema económico y social a más de un tercio de la población. Y cuando las instituciones no dan respuesta (y es claro que la orientación es la transferencia de recursos a favor de los sectores más concentrados), la sociedad civil las desborda. Uno de los protagonistas de este escenario es el movimiento de la economía popular”.

⁷⁶ Por ejemplo: autonomía versus institucionalización, basismo versus cooptación, conflicto versus cooperación, reforma versus revolución (Bringel y Falero, 2014, 2016); o bien, pensar que los activistas interactúan con el Estado, pero no participan directamente en la gestión estatal impide captar algunas de las complejas relaciones que existen entre las personas del aparato estatal y las que actúan desde las organizaciones de los movimientos sociales (Abers y Bülow, 2011).

2.5 La interacción Estado-Movimientos sociales

En América Latina la nueva y compleja forma de interacción entre el Estado y los movimientos sociales reconfiguró la idea de analizar a estos últimos a partir de una óptica de permanente confrontación y conflicto con el Estado y fuera de la política institucional; así, las diversas formas de relacionarse pusieron en tela de juicio la suposición de que la relación entre el Estado y los movimientos sociales transformadores es siempre conflictiva (Abers y von Bülow, 2011, p. 71)⁷⁷.

En este orden de ideas, Dowor, Maudonnet y Silva (2023, p. 121)⁷⁸ señalan que en el momento en que los estudios sobre movimientos sociales en Brasil comenzaron a explicar cómo las fronteras entre los movimientos sociales y el Estado se hicieron cada vez más borrosas, el principal vector de análisis se dirigió hacia las interacciones socioestatales.

Lo anterior porque, como señala Carlos (2014),⁷⁹ durante su trayectoria los movimientos sociales pueden desarrollar la capacidad de combinar patrones complementarios e híbridos de interacción sociedad-Estado, como la cooperación y la contestación. Asimismo, el discurso de colaboración con el Estado no elimina necesariamente el de autonomía y contestación, lo que amplía potencialmente la influencia de los actores sociales en la agenda pública. De ahí que la comprensión de los movimientos sociales en interacción con las instituciones políticas requiere de un análisis dinámico que enfatice los aspectos de co-constitución, es decir, que interactúan y se influyen mutuamente.

Fue así que desde la academia brasileña emergieron diversos aportes conceptuales como el de activismo institucional —redes sociales—, acerca

⁷⁷ Traducción propia.

⁷⁸ Traducción propia.

⁷⁹ Traducción propia.

del cual Abers y von Bülow (2011)⁸⁰ consideran que pensar al Estado como un bloque homogéneo que opera en un espacio organizativo distinto, difícilmente permite reconocer las redes que cruzan las fronteras entre Estado y sociedad civil como una parte importante de los movimientos sociales.

En este sentido, señalan dichos autores, es relevante comprender cómo los movimientos sociales tratan a veces de alcanzar sus objetivos desde dentro del aparato estatal; de ahí la importancia de conocer los distintos tipos de vínculos entre los movimientos sociales y el Estado, a través del estudio de las trayectorias de los individuos que cruzan las fronteras entre el activismo fuera y dentro del Estado y saber cómo estos cruces repercuten tanto en los movimientos sociales como en el Estado.

Dentro de la misma línea del activismo institucional Costa Cayres (2017, p. 5), busca mostrar que el nombramiento de activistas de movimientos sociales para cargos en la burocracia desafía nuestra visión de la relación entre el Estado y los movimientos sociales y destaca, por un lado, lo permeables y fluidas que son sus fronteras y, por el otro, enfatiza los diferentes tipos de interacciones que se establecen y las disputas, limitaciones y alcances que de ello se derivan, esto es, en qué medida el activismo institucional interfiere en los procesos de toma de decisiones.

Acerca del concepto de activismo institucional también puede consultarse el trabajo de Rech y Silva (2016), quienes lo utilizan como categoría analítica para estudiar cómo los activistas de movimientos sociales ocupan cargos gubernamentales y desde ahí buscan alcanzar los objetivos de los movimientos sociales por los canales burocráticos convencionales. Lo anterior a partir de un caso empírico en Brasil (p. 375).

Por otro lado, Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor y Szwako (2017)⁸¹ presentan los conceptos de dominio de agencia y encajes institucionales que, en

⁸⁰ Traducción propia.

⁸¹ Traducción propia.

términos generales, buscan captar los procesos de institucionalización de las demandas o agendas de los movimientos sociales. Esta perspectiva parte de la idea de constitución mutua entre Estado y sociedad civil y, como refieren los autores, es radicalmente relacional y está centrada en procesos de institucionalización de alcance medio. Cabe señalar que las configuraciones de encajes derivadas de procesos de interacción socio-estatal, cristalizadas institucionalmente en un plano de altitud intermedia, constituyen dominios de agencia⁸².

También están las contribuciones de Dowor, Maudonnet y Silva (2023)⁸³, quienes presentan la categoría de porosidad bilateral que, desde de los estudios sobre interacciones socioestatales, permite analizar el proceso de interacción caracterizado por la interpenetración del Estado y de la sociedad civil.

Si bien es cierto hay puntos de acceso al Estado que están disponibles y fueron diseñados por los actores sociales mediante la presión de las acciones de confrontación y la dinámica colaborativa de los movimientos sociales, estos también se abren y el Estado permea en sus organizaciones, con las cuales dialoga, aprende, se ve influido y puede cambiar sus políticas. Así, el foco se invierte y se indaga acerca de los poros abiertos en los movimientos sociales, todo ello con base en el análisis de casos en Brasil. Asimismo, los autores advierten que de ninguna manera se trata de una dinámica que esté presente en todas las organizaciones.

⁸² Esto podría sintetizarse como lo señala Zaremborg (2021, p. 419). Los “encajes son definidos como puntos de acceso continuos entre actores sociales y Estado que pueden tomar la forma de órganos, reglas, prioridades, cargos y, en general, espacios y puentes de diálogo con funcionarios ubicados en un Estado poroso. Dichos encajes pueden asumir accesos relativamente estables de diferente tipo, como cargos, leyes, programas, instrumentos (variación horizontal), con respecto a distintas posiciones en la jerarquía gubernamental (variación vertical) y, a su vez, la articulación entre diversos encajes (horizontales y verticales) conforma una configuración específica denominada dominio de agencia”.

⁸³ Traducción propia.

Otra contribución conceptual son los programas asociativos (Pismel y Tatagiba, 2022)⁸⁴, una perspectiva que se construye a partir de la experiencia brasileña y se enfoca en un tipo de interacción entre movimientos sociales y políticas públicas,⁸⁵ que se encuentran en arreglos institucionales específicos llamados programas asociativos. Esto consiste en la implementación de políticas públicas por la sociedad civil, con lo cual se le otorga autonomía y poder de ejecución a determinados grupos sociales. De esta forma se genera una dinámica interactiva y creativa que involucra al Estado y a los movimientos sociales.

Por otro lado Abers, Serafim y Tatagiba (2014)⁸⁶ aportan el concepto de repertorios de interacción, señalan que los antiguos líderes sindicales del Partido de los Trabajadores estuvieron implicados en altos cargos del Gobierno federal durante el ascenso de Lula a la presidencia de Brasil en el 2003, lo cual permitió que mantuvieran estrechas relaciones con los movimientos sociales y experimentaran creativamente con los patrones históricos de interacción y reinterpretaran las rutinas de comunicación y negociación de nuevas maneras; para ello, las autoras adaptan el concepto de repertorio concebido originalmente en clave de dinámicas contenciosas a las relaciones que también implican dinámicas de colaboración, aumentando las posibilidades de acceso e influencia de los movimientos sociales sobre el Estado.

También han surgido publicaciones colectivas que retoman aportaciones conceptuales en materia de interacción Estado-movimientos sociales, que se complementan y se renuevan. Este es el caso del texto de Abers (2021) que desarrolla el concepto de activismo institucional y muestra cómo es aplicado

⁸⁴ Traducción propia.

⁸⁵ Un modelo alternativo de política pública que fue creada o fortalecida a lo largo de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) a nivel federal y se caracteriza por: “[a] el énfasis en la participación en los territorios, que legitima formas de hacer/pensar alternativas; [b] el papel de las organizaciones de la sociedad civil como mediadoras del acceso a las políticas públicas; [c] y la transferencia de recursos públicos para fortalecer la organización de la sociedad en todo el proceso de producción del bien público (Pismel y Tatagiba, 2022, p. 3).

⁸⁶ Traducción propia.

a partir del estudio que hacen ocho autores con base en temas empíricos tomados de la burocracia brasileña.

Otra obra es la de Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor y Szwako (2018) en la cual mediante el concepto de encajes estatales y dominios de agencia, busca comprender la interacción y constitución mutua entre Estado-movimientos sociales; asimismo, saber cómo ocurre la institucionalización de las demandas de los movimientos sociales y su capacidad para influir en la toma de decisiones del gobierno, esto a partir del análisis de casos en Brasil.

La compilación de Tatagiba, Rezende de Almeida, Gurza Lavalle y Silva (2022), presenta investigaciones de varios autores para dar cuenta de las relaciones entre el Estado y la sociedad en un contexto político caracterizado por el surgimiento de gobiernos liderados por coaliciones de extrema derecha, como en el caso reciente de Brasil. En términos generales, como señala el propio texto, el énfasis está “en una comprensión más amplia centrada en las interacciones de confrontación y colaboración entre agentes políticos que operan en los ámbitos institucional y social ofrece perspectivas innovadoras para analizar los procesos de erosión democrática en curso. Al asumir que las políticas institucionales y extrainstitucionales son interdependientes y se influyen mutuamente” (p. 11).

Asimismo, en otra recopilación a cargo de Tatagiba y Teixeira (2021)⁸⁷ diversos autores analizan enfoques teóricos y casos empíricos para dar cuenta de las concretas y complejas formas en que los movimientos sociales y los agentes públicos interactúan en la producción e implementación de políticas públicas, así como los grandes desafíos que ello implica.

Adicionalmente, Bringel y Falero (2016, p. 30) señalan el desarrollo de otros conceptos como los de: “las *imbricaciones* Estado sociedad (Losekann, 2014) las ‘redes sociales y de movimientos’ (Scherer-Warren, 2013), los

⁸⁷ Traducción propia.

‘mediadores’ (Lavalle; Bullow, 2015), el tránsito institucional, la trayectoria de militantes y las fronteras de los movimientos, la sociedad civil y del Estado (Silva, 2015)”.

En suma, este tipo de investigaciones aportan nuevos elementos para describir que los movimientos sociales: no solo utilizan repertorios de contienda, sino que también son capaces de cooperar con el Estado, combinan patrones de interacción en modelos híbridos y creativos que articulan la acción institucionalizada y la no institucionalizada, y que el uso de canales institucionalizados no conducen necesariamente a la desmovilización del movimiento (Gurza Lavalle et al., 2017, p. 14).

Dicho lo anterior, para efectos de la presente investigación se utilizará como herramienta analítica conceptual la perspectiva que se enfoca a los repertorios de interacción, con lo cual se busca abonar a responder la pregunta que orienta este trabajo y saber de qué manera las características de la interacción entre el MNDM-Estado influyeron en el resultado.

Ahora bien, es importante reiterar que, además de la contribuciones de la academia brasileña, en la región se han venido desarrollando otras más en torno al análisis de las relaciones Estado-movimiento sociales, como los aportes que en Argentina ha hecho Gradin (2018a, 2018b) sobre la participación de algunos movimientos sociales en la gestión pública; así como su rol de mediación con el Estado.

En este sentido, por ejemplo, pone la lupa “en las transformaciones ocurridas a nivel de las políticas estatales y en la relación del Estado con la sociedad a partir de la participación política de las organizaciones de desocupados en las mismas, no tanto sobre los cambios ocurridos en el escenario político argentino, y en la relación entre los partidos políticos y los ciudadanos” (Gradin (2018a, p. 17).

Asimismo, en otro estudio, da cuenta de un nuevo actor, como etapa superior a la de las organizaciones de desocupados, que participa en centros comunitarios, actividades de formación, procesos de educación popular, o la simple organización para la resolución de las problemáticas barriales, que son estrategias de construcción colectivas que hablan del rol de mediación social y política de estas organizaciones (Gradin, 2018b).

2.6 Repertorios de interacción Estado–movimientos sociales

Antes de iniciar es importante aclarar que si bien es cierto la perspectiva de los repertorios de interacción fue desarrollada por la academia brasileña, a partir de la realidad que a lo largo de los años ha tenido la vida política y social de Brasil, para efectos de esta investigación es una valiosa herramienta de análisis para comprender las complejidades y dinámicas de la interacción que hubo entre el MNDM y el Estado en el marco de la realidad mexicana y su resultado político.

Se trata de una propuesta de Rebecca Abers, Lizandra Serafim y Luciana Tatagiba para explicar la diversidad de estrategias utilizadas por los movimientos sociales (Abers et al., 2014). Este concepto, señalan las autoras, es un análisis complementario a la noción original de repertorio de contienda⁸⁸ o repertorio de confrontación desarrollado por Charles Tilly, quien lo define como “la totalidad de los medios de que dispone [un grupo] para plantear exigencias de distinto tipo a diferentes individuos o grupos.” (Tarrow, 1997, p. 65).

Según Tilly, “la gente no puede emplear rutinas de acción colectiva que desconoce; cada sociedad tiene una reserva de formas familiares de acción,

⁸⁸ El concepto de repertorio es tomado de una metáfora teatral —repertorio— para transmitir la idea de que los participantes en las reivindicaciones públicas adoptan unos guiones que ya han escenificado anteriormente, o por lo menos los han observado; es decir, reelaboran las rutinas ya conocidas en respuesta a las circunstancias del momento; igualmente, la innovación a pequeña escala modifica los repertorios continuamente. Así, las interacciones se siguen de las conexiones anteriores y de la experiencia acumulada; por ello, el repertorio es concebido como *performances* (McAdam et al., 2005).

conocidas tanto por los activistas como por sus oponentes, que se convierten en aspectos habituales de su interacción” (Tarrow, 1997, p. 51).⁸⁹

Desde la perspectiva del repertorio de contienda, cuando los activistas deciden cómo organizar la acción colectiva eligen entre un repertorio finito de técnicas y prácticas probadas que tienen legitimidad social y política, como las marchas y las peticiones, pueden modificarse constantemente y, además, es normal y frecuente que negocien con el Estado (Abers, Serafim y Tatagiba, 2014)⁹⁰.

Así, el enfoque de repertorios de interacción propone que a la definición repertorio de contienda se sumen repertorios que operan dentro de las instituciones del Estado y que no necesariamente son de naturaleza contenciosa.

En su propuesta Abers y sus colegas citan un estudio previo de Abers y von Bülow (2011, p. 78) en el que, a partir del caso de Brasil, apuntan la necesidad de comprender las múltiples formas de intersección o interacción entre los movimientos sociales y el Estado,⁹¹ lo que hace necesario teorizar no solo acerca de cómo los movimientos sociales construyen vínculos de colaboración con el Estado, sino también cómo en ocasiones los movimientos sociales buscan alcanzar sus objetivos trabajando desde dentro del aparato estatal y que no forzosamente son de naturaleza contenciosa.

Dicho lo anterior, puede decirse que la virtud del concepto de repertorio de interacción es que va más allá de los estudios centrados en las relaciones dicotómicas y contenciosas entre Estado y movimientos sociales. En cambio, agrega y amplía en su análisis elementos que brindan la posibilidad de

⁸⁹ Al respecto, Tarrow señala que este concepto es citado por Tilly en su texto *The Contentious French*.

⁹⁰ Traducción propia.

⁹¹ En este sentido, refieren que no solo es relevante teorizar sobre cómo los movimientos sociales construyen vínculos de colaboración con el Estado, sino que también debe entenderse cómo los movimientos sociales en ocasiones buscan alcanzar sus objetivos trabajando desde dentro del aparato estatal (Abers y von Bülow, 2011, p. 78).

identificar y estudiar relaciones que también involucran dinámicas colaborativas que se desarrollan dentro de las instituciones estatales;⁹² es decir, también ofrece la posibilidad de estudiar las actuaciones de los movimientos sociales dentro de la política institucional, lo que puede transformar al propio Estado en un espacio de militancia política.

De esta manera, Abers, Serafim y Tatagiba (2014) identifican principalmente cuatro rutinas comunes de interacción Estado-sociedad —movimientos sociales—, las cuales consisten en lo siguiente:

(1) Protestas y acción directa: los movimientos sociales expresan sus demandas de diferentes formas y demuestran su capacidad de movilización para presionar a los actores estatales; así, la forma ejemplar de protesta es la marcha, aunque existen otros métodos como la toma de oficinas o los bloqueos; sin embargo, cuando los gobiernos se ven como aliados, las protestas no necesariamente desaparecen, pero su significado se transforma.

En este sentido, se identifican dos tipos de rutinas de protesta y acción directa: la primera, es la protesta para abrir o restablecer negociaciones para el caso de gobiernos menos permeables a las demandas de los movimientos y, la segunda, son las protestas como parte del ciclo de negociación que es más común en situaciones en las que los actores gubernamentales y los actores del movimiento se alían en torno a proyectos políticos comunes.

Asimismo, los estudios empíricos han dado cuenta de que la capacidad de negociación interna dentro del gobierno se basa en la fuerza de las movilizaciones. Esto deja entrever que los repertorios de interacción están influenciados no solo por las relaciones entre el Estado y la sociedad

⁹² Esta perspectiva apunta que los movimientos sociales brasileños no solo negociaron frecuentemente con el Estado —lo que permitiría trabajar con el concepto original de repertorios de contienda de Charles Tilly—, sino que también llevaron a cabo acciones dentro de las instituciones estatales mediante nuevas formas de participación, asumiendo estratégicamente posiciones en la burocracia y transformando al propio Estado en un espacio de militancia política (Abers, Serafim y Tatagiba, 2014).

—movimientos sociales—, sino también por las relaciones internas en un gobierno heterogéneo. De esta forma, los movimientos sociales son los que definen la forma, el ritmo y la agenda, tanto de la protesta como de la negociación.

(2) Participación institucionalizada: esta manera de interactuar es a través de canales oficiales de diálogo y se guían por reglas previamente establecidas y aceptadas por los participantes. Los espacios formales de participación se caracterizan por reuniones públicas y documentadas con el propósito de influir en decisiones específicas sobre determinadas políticas y en algunos casos este tipo de interacción está previsto en la ley.

Cabe señalar que la participación generalmente es indirecta y mediante diferentes formas de representación; por ejemplo, las asambleas, reuniones públicas, presupuestos participativos, consejos de políticas públicas y conferencias. Esta segunda rutina se caracteriza por la cooperación y por el papel central de los actores estatales en la creación y conducción del proceso.

(3) Política de proximidad: funciona mediante contactos o redes personales entre los actores estatales y la sociedad civil. Se trata de actores específicos que por su posición de prestigio o por el estatus de la organización a la que pertenecen, les es posible prescindir de mediaciones institucionales y/o estructuras rituales. Si bien es cierto la política de proximidad es característica de las relaciones clientelistas e implican un intercambio de favores, en estos casos no se agota ahí, pues los contactos directos también pueden ser instrumentos para hacer demandas públicas y promover el reconocimiento de derechos colectivos; asimismo, las negociaciones se hacen directamente con los tomadores de decisión, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo.

(4) Ocupación de cargos en la burocracia. Se trata de burócratas-militantes que comenzaron sus carreras de militancia fuera del Estado, aunque algunos movimientos sociales fueron formados por personas que trabajaron en el Estado. De esta manera, ocupar cargos gubernamentales es una estrategia

común de los movimientos sociales para avanzar en sus objetivos; así, cuando los gobiernos son percibidos como aliados de los movimientos sociales, esta rutina se vuelve más común y se generan efectos de retroalimentación en otras formas de interacción; por ejemplo, a través de las políticas de proximidad.

A partir de esta perspectiva analítica y para efectos de esta investigación, se entenderá como movimiento social a los “actores y organizaciones que buscan modificar los déficits de poder y generar cambios sociales a través del Estado, movilizándolo a la ciudadanía para la acción política sostenida en el tiempo” (Amenta et al., 2010, p. 288).⁹³

Esta definición abona al análisis de esta tesis, no solo porque parte de un enfoque de procesos políticos, sino también porque se refiere a un tipo de movimiento social que busca modificar las asimetrías de poder en su contexto político y generar cambios sociales⁹⁴.

Asimismo, hace referencia a reclamos sostenidos en el tiempo y a una acción política colectiva que incluye no solo a la extrainstitucional como las marchas de protesta y la desobediencia civil, sino también otras formas como el cabildeo, los juicios o la cooperación y la persuasión, lo que va más allá de los repertorios de contienda o confrontación con el Estado, pues se parte de la idea de que los resultados políticos no son algo ajeno a los movimientos sociales, ni que estos quedan fuera de la política institucional.

Por ello, la perspectiva de la definición arriba propuesta, también permite analizar los llamados repertorios de interacción con el Estado, un enfoque dinámico del proceso de interacción entre el MNDM y el Estado. Asimismo, menciona a las organizaciones de movimientos sociales que, como se dijo

⁹³ Traducción propia.

⁹⁴ Para Amenta et al., (2010, p. 289) las posibles consecuencias políticas de los movimientos a nivel estructural son la ampliación de derechos, las prácticas democráticas o la formación de nuevos partidos políticos. En un nivel intermedio están cambios en la política, que pueden brindar beneficios constantes a los integrantes de un movimiento, así como reforzar las identidades colectivas y ayudar en las luchas contra adversarios que no son precisamente estatales (Amenta et al., 2010). Traducción propia.

párrafos arriba, son las que sostienen las actividades; es decir, la movilización a futuro o sostenida en el tiempo.

Ahora bien, para operacionalizar los repertorios de interacción, se agrega al modelo teórico conceptual de esta investigación la idea de que el Estado, el régimen y el gobierno son tres órdenes de poder, si bien es cierto cada uno funciona bajo su propia lógica, también lo es que se encuentran interrelacionados.

A grandes rasgos, el primero hace referencia a las relaciones políticas y sociales que estructuran las reglas de redistribución económica, reconocimiento social e inclusión política; el segundo, se relaciona con la forma en cómo se arriba al poder político y cómo se gobierna, lo que tiene que ver con las reglas e instituciones que pueden ser formales e informales; y el tercero son las personas que integran un gobierno en un momento determinado. Así, el Estado delimita y estructura al gobierno y al régimen y, a su vez, cambios sistemáticos y prolongados a nivel de gobierno y/o de régimen pueden modificar la estructura estatal (Vázquez, 2020).

De esta manera, para efectos de la operacionalización del proceso de interacción entre el MNDM y el Estado, éste se entenderá desde el nivel de gobierno, cuya función identifica la actividad política. En otras palabras, el eje central del sistema político es la presencia o ausencia de instituciones representativas, de partidos, de aparatos burocráticos desarrollados, entre otros elementos, lo que traza tipologías diferentes de experiencias políticas, fundamentalmente por medio de su incidencia sobre el núcleo central de la política, esto es, sobre el gobierno. Así, la palabra gobierno se usa tanto para indicar una actividad o una función, como para designar a un sujeto político o a una institución (Cotta, 1996, pp. 311-317).

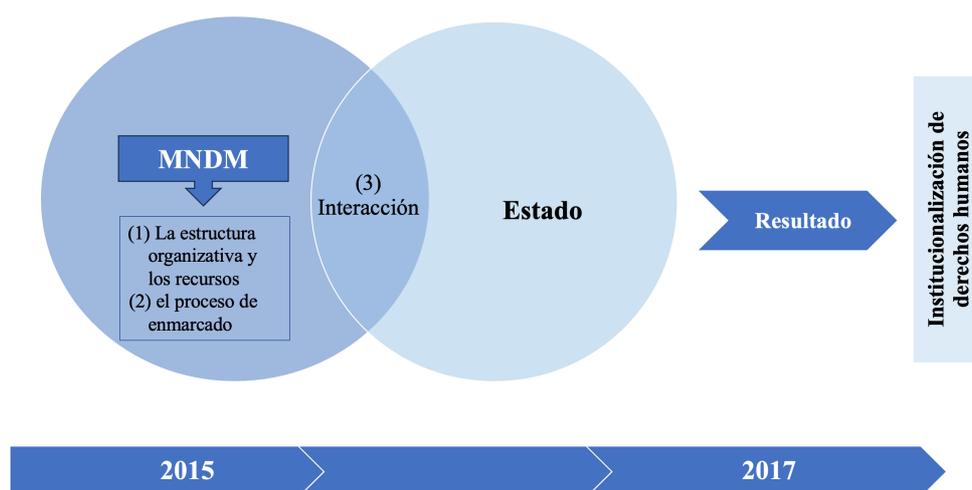
En suma, como señala Vázquez (2020), el gobierno se refiere a las personas o instituciones en un momento y lugar determinados, para el caso mexicano pueden ser el presidente de la República mexicana o Ejecutivo Federal, los

integrantes de las cámaras de diputados y senadores; de los órganos autónomos, los subsecretarios y directores generales; así como los órganos que toman decisiones vinculantes como los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a quienes en este trabajo se les denomina *actores oficiales*.

La propuesta teórico-conceptual que se utiliza como herramienta analítica para responder a la pregunta que guía esta investigación se sintetiza en la siguiente Figura 1.

Figura 1

Propuesta del modelo analítico teórico-conceptual



Fuente: Elaboración propia.

Para realizar una operacionalización articulada del modelo analítico teórico-conceptual propuesto y dada la complejidad y dinámica del fenómeno a estudiar, se diseñó una estrategia metodológica.

3. Diseño de la investigación

Encontrar respuestas a la pregunta que orienta esta investigación implica comprender el proceso político estudiado y dar significado a los resultados logrados mediante la interacción entre el Estado y el MNDM, a partir de los elementos teórico-conceptuales presentados y del diseño de investigación que a continuación se presenta.

3.1 Estudio de caso

La presente investigación es de tipo cualitativa, un medio para explorar y comprender el significado que individuos o grupos adscriben a un problema social o humano (Creswell, 2014)⁹⁵. Los enfoques cualitativos tienen sus propias reglas y procedimientos analíticos y explicativos; es decir, no se basan en un concepto teórico y metodológico unificado, lo que permite hacer al caso individual significativo en el contexto de la teoría, en tanto su desarrollo prosigue en diferentes áreas, cada una caracterizada por su propia orientación metodológica y por sus presupuestos teóricos y conceptuales acerca de la realidad (Vasilachis de Gialdino, 2006, pp. 23-64).

En este orden de ideas, se optó por una estrategia metodológica centrada en la comprensión de las dinámicas de un escenario en particular, cuyos hallazgos tienen implicaciones mucho más allá de sus límites, conserva lo holístico y el sentido de los eventos de la vida real, mediante una construcción en la cual conceptos y teoría tendrán un papel central; esto es, un estudio de caso.

Ahora bien, como explica Forni (2022, p. 65), “ Los estudios de caso incluyen organizaciones, procesos, programas, barrios, instituciones y eventos”; y se opta por ellos como estrategia de investigación cuando:

⁹⁵ Traducción propia.

- (1) Investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de vida real.
- (2) Gira en torno al cómo y al por qué, preguntas que son eslabones operacionales que necesitan ser trazados en el tiempo.
- (3) El investigador tiene poco control sobre los eventos.
- (4) Hay múltiples fuentes de evidencia (Forni, 2010, p. 63; 2022, p. 65), Yin, s/f. pp. 3-9).

Estos elementos son una aproximación general que sirven como clave para orientar la elección, a partir de la pregunta formulada y la delimitación del objeto de un estudio de caso, como estrategia de investigación. Así, el presente trabajo es un estudio de caso con base en los elementos que se sintetizan en la siguiente Tabla 1:

Tabla 1

Elementos del estudio de caso como estrategia de investigación

Estrategia	Forma de pregunta que gira en torno	¿Requiere control sobre eventos de comportamiento?	Análisis en profundidad de:	¿Se enfoca sobre eventos contemporáneos?	Múltiples fuentes de evidencia
Estudio de casos	¿Al por qué?	No	Un proceso político	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en Yin, Robert K., Investigación sobre estudio de casos. Diseño y métodos, *Sage publications*, London; y Forni (2022, p. 65).

En la construcción de un estudio de caso, la teoría y los conceptos tienen un rol central, con distintos grados de desarrollo, acompañan al caso en todas sus etapas: son su fuente y su producto; ello porque el caso se beneficia del avance previo de proposiciones teóricas que guían la recolección, el análisis de datos y su interpretación (Yacuzzi, 2005). Asimismo, la generalización teórica del

estudio de caso busca corroborar, modificar, rechazar o avanzar conceptos teóricos; o bien, pueden hacer surgir nuevos conceptos (Yin, s/f. pp. 7-8).

Por otro lado, a partir de una aproximación sociológica a los derechos humanos, como una herramienta analítica para estudiar conflictos de derechos humanos, es que se busca analizar de qué manera la interacción entre el MNDM y el Estado influyó en los resultados conseguidos por el movimiento.

Para lo anterior y con base en el modelo analítico conceptual arriba desarrollado, se hizo un empalme entre los conceptos teóricos y la perspectiva del proceso de *institucionalización y vivencia de los derechos humanos*, lo que permitió definir las siguientes categorías analíticas:

(1) El enmarcado, (2) la estructura organizativa y los recursos, (3) los repertorios de interacción Estado-movimientos sociales, y (4) institucionalización —las consecuencias e influencia del MNDM en la política— de los derechos humanos.

Estas categorías analíticas se formularon con independencia de que en el ejercicio de la operacionalización de la investigación emergieran, se eliminaran o matizaran algunas de ellas (Yin, s/f. p. 34).

La caracterización de las categorías analíticas arriba señaladas, se traduce en la asignación a cada una de ellas de atributos y dimensiones; sin embargo, este ejercicio implicó la definición de las preguntas y las fuentes para obtener la información que permitieran realizar un análisis integral o, dicho de otro modo, una aproximación empírica a través de la búsqueda de respuestas basadas en la recopilación y el análisis de datos.

El proceso cualitativo no es lineal sino recurrente, por lo que la tarea de recolectar y analizar datos es permanente, más bien en esta etapa se adentra con mayor énfasis en el problema de investigación (Hernández, 2014, p. 356).

Así, el despliegue de las categorías analíticas y las fuentes para llevar a cabo el análisis sistemático y articulado de la interacción del MNDM con el Estado y sus resultados, será con base en la construcción de una matriz analítica que se despliega en la siguiente Tabla 2.

Tabla 2

Matriz de categorías analíticas, dimensiones, atributos y fuentes de investigación

Categoría analítica	Dimensiones	Preguntas	Fuentes (Técnicas de investigación)
(1) El enmarcado	Coyuntura política	¿Qué fue lo que permitió que el MNDM se formara? ¿Qué fue lo que permitió que el MNDM tuviera sus primeros contactos con el gobierno? ¿Quiénes eran los interlocutores gubernamentales clave?	-Entrevistas semiestructuradas a líderes del MNDM -Entrevistas semiestructuradas a quienes fungieron como representantes estatales -Comunicados del MNDM -Prensa (principales diarios de circulación nacional)
	Crisis de derechos humanos	¿Cómo influyó la declaratoria de crisis de derechos humanos para iniciar la interlocución?	- Comunicados de organismos internacionales de derechos humanos -Prensa (principales diarios de circulación nacional) -Entrevistas semiestructuradas a líderes del MNDM -Entrevistas semiestructuradas a integrantes de la OACNUDH-MX y el CICR
	Visitas de organismos internacionales de derechos humanos	¿Qué influencia tuvieron las visitas e informes de los mecanismos de derechos humanos al país principalmente en el 2015?	-Prensa (principales diarios de circulación nacional) -Entrevistas semiestructuradas a integrantes de la OACNUDH-MX y del CICR

			- Comunicados de organismos internacionales de derechos humanos -Informes de organismos internacionales de derechos humanos
	Aproximación del fin de sexenio y cambio de legislatura	¿Cómo influyó la aproximación del fin de sexenio y el cambio de legislatura?	-Entrevistas semiestructuradas a líderes del MNDM -Entrevistas semiestructuradas a quienes fungieron como representantes estatales -Prensa (principales diarios de circulación nacional)
Categoría analítica	Dimensiones	Preguntas	Fuentes (Técnicas de investigación)
(2) Estructura organizativa y los recursos	OSC con estructuras previas	¿Había OSC en el MNDM? ¿Cuál fue su papel?	-Entrevistas semiestructuradas a líderes del MNDM -Prensa (principales diarios de circulación nacional) -Minutas de trabajo
	Interlocución interna y consensos	¿Cuáles eran los mecanismos de interlocución y toma de decisiones consensadas al interior del MNDM?	-Entrevistas semiestructuradas a líderes del MNDM -Minutas de trabajo
	Recursos económicos y humanos	¿Cómo generaron recursos económicos y humanos para su operatividad?	-Entrevistas semiestructuradas a líderes del MNDM -Minutas de trabajo
	Movilización	¿El MNDM se movilizó en las calles para impulsar la discusión de la Ley? ¿El MNDM se movilizó mediáticamente para impulsar la discusión de la Ley? ¿Qué otras formas de movilización implementó el MNDM?	-Entrevistas semiestructuradas a líderes del MNDM -Prensa (principales diarios de circulación nacional y local) -Información obtenida de portales de internet -Comunicados del MNDM

	Organización interna	¿Cómo se organizó a su interior el MNDM? ¿Se crearon comisiones de trabajo? ¿En qué temas? ¿Recibieron alguna asesoría externa para coordinarse internamente?	-Entrevistas semiestructuradas a líderes del MNDM -Minutas de trabajo
Categoría analítica	Dimensiones	Preguntas	Fuentes (Técnicas de investigación)
Recursos jurídicos	Abogados con experiencia	¿Quiénes eran los abogados del movimiento? ¿Cuál fue la principal aportación de los abogados?	-Entrevistas semiestructuradas a líderes del MNDM -Minutas de trabajo -Entrevistas semiestructuradas a integrantes del equipo técnico del MNDM
	Reforma constitucional en derechos humanos y control de convencionalidad	¿Cómo favoreció el control de convencionalidad en el diseño de la reforma legal?	-Actas y versiones estenográficas de las reuniones de trabajo. -Diario de debates del Senado de la República
	Apoyo técnico	¿Qué tipo de apoyo técnico recibió el equipo de abogados del MNDM por parte de la OACNUDH-MX y del CICR? ¿Qué tipo de apoyo técnico recibieron los abogados del MNDM por parte de otras OSC?	-Entrevista semiestructurada a académicos especializados en el tema -Entrevistas semiestructuradas a líderes y equipo técnico del MNDM -Minutas de trabajo -Entrevistas semiestructuradas a integrantes de la OACNUDH-MX, la CIDH y el CICR -Entrevista semiestructurada a integrantes de OSC
Categoría analítica	Dimensiones	Preguntas	Fuentes (Técnicas de investigación)
(3) Repertorios de interacción	Construcción narrativa del MDMN	Para el MNDM ¿cuál era el principal problema? ¿Qué tipo de discurso se construyó sobre esa problemática?	-Entrevistas semiestructuradas a líderes del MNDM -Entrevistas semiestructuradas a integrantes de la

	¿Qué cambios encontramos de ese discurso a lo largo del tiempo?	OACNUDH-MX y el CICR -Prensa (principales diarios de circulación nacional) -Comunicados del MNDM
Construcción narrativa del Estado	¿Cuáles eran sus principales reticencias en el tema de desaparición forzada? ¿Qué tipo de discurso construyó en relación con el MNDM y sus demandas? ¿Qué cambios hubo de ese discurso a lo largo del tiempo?	-Prensa (principales diarios de circulación nacional) -Entrevistas semiestructuradas a quienes fungieron como representantes estatales -Comunicados gubernamentales
Trabajos operativos	¿Cómo se organizaron los trabajos para el análisis de la reforma entre el Estado-MNDM? ¿Se instalaron mesas de trabajo?	-Entrevistas semiestructuradas a quienes fungieron como representantes estatales -Entrevistas semiestructuradas a líderes y equipo técnico del MNDM -Entrevistas semiestructuradas a integrantes de la OACNUDH-MX y el CICR -Actas y versiones estenográficas de reuniones de trabajo
Puntos de acuerdo MNDM – Estado	¿Cuáles fueron los puntos de acuerdo entre el MNDM y el Estado durante la discusión para aprobar una Ley en materia de desaparición forzada? ¿La creación de una Comisión Nacional de Búsqueda fue un acuerdo entre el MNDM y el Estado?	-Entrevistas semiestructuradas a quienes fungieron como representantes estatales -Entrevistas semiestructuradas a líderes y equipo técnico del MNDM -Entrevistas semiestructuradas a integrantes de la OACNUDH-MX y el CICR -Actas y versiones estenográficas de reuniones de trabajo y/o minutas

			-Prensa (principales diarios de circulación nacional)
	Puntos de desacuerdo MNDM – Estado	<p>¿Cuáles fueron las principales tensiones entre el MNDM y el Estado durante el proceso de reforma?</p> <p>¿por qué?</p> <p>¿Hubo algún estancamiento entre el MNDM y el Estado durante este proceso?</p> <p>¿Por qué?</p> <p>¿En qué puntos no se logró un acuerdo para la reforma legislativa?</p>	<p>-Entrevistas semiestructuradas a quienes fungieron como representantes estatales</p> <p>-Entrevistas semiestructuradas a líderes y equipo técnico del MNDM</p> <p>-Entrevistas semiestructuradas a integrantes de la OACNUDH-MX y el CICR</p> <p>-Comunicados del MNDM</p>
Categoría analítica	Dimensiones	Preguntas	Fuentes (Técnicas de investigación)
Proceso de institucionalización	Demandas iniciales	<p>¿Qué reformas legislativas en materia de desaparición forzada demandó el MNDM?</p> <p>¿Qué acciones solicitaron para avanzar en la efectiva búsqueda de sus familiares?</p>	<p>-Entrevistas semiestructuradas a líderes y equipo técnico del MNDM</p> <p>-Entrevistas semiestructuradas a integrantes de la OACNUDH-MX y el CICR</p> <p>-Actas y versiones estenográficas de reuniones de trabajo</p>
	Respuestas del Estado	<p>¿El Estado fue receptivo a todas las demandas legales e institucionales del MNDM?</p> <p>¿Respondió el Estado con mecanismos efectivos para la búsqueda de personas desaparecidas?</p>	<p>-Entrevistas semiestructuradas a líderes y equipo técnico del MNDM</p> <p>-Entrevistas semiestructuradas a integrantes de la OACNUDH-MX y el CICR</p>
	Demandas incluidas en la ley	<p>¿Se promulgó un marco legislativo coherente, integral y acorde con los estándares internacionales en la materia?</p> <p>¿Se promulgó un marco legislativo que creara un órgano encargado de la</p>	-Actas y versiones estenográficas de las reuniones de trabajo
	Demandas excluidas en la ley		-Actas y versiones estenográficas de reuniones de trabajo
			-Diarios de debates del Senado de la República y de la Cámara de Diputados
			-Diario Oficial de la Federación

		búsqueda de personas desaparecidas? ¿Se permitió la participación de familiares en los procesos legales? ¿Cuáles fueron la principales demandas legales del MNDM que fueron omitidas en la ley?	-Prensa (principales diarios de circulación nacional)
	Consecuencia de las exclusiones	¿De qué manera y en qué afectó la exclusión de demandas legales?	-Entrevistas semiestructuradas a representantes estatales -Entrevistas semiestructuradas a líderes y equipo técnico del MNDM -Entrevistas semiestructuradas a integrantes de la OACNUDH-MX y el CICR

Fuente: Elaboración propia.

En la columna correspondiente a Categoría analítica de la Tabla 2, se agregó el concepto *Proceso de institucionalización de los derechos humanos* para ayudar a indagar sobre las demandas de los familiares de las víctimas de desaparición, su traducción en derechos, las respuestas institucionales y los resultados obtenidos; asimismo, la idea de *Recursos jurídicos* también se integró para saber acerca de la posible importancia de estos en relación con el proceso de interacción.

En suma, para responder a la pregunta que orienta esta investigación y alcanzar su objetivo general y objetivos específicos, se llevará a cabo un análisis articulado, sistemático y transversal de cada categoría analítica, sus dimensiones y fuentes, será un ir y venir en la evidencia; es decir, por la naturaleza de la investigación, no se tratará de un estudio secuencial o lineal, sino integral y dinámico.

3.2 Fuentes, técnicas, sistematización y análisis de la información

Como ya se ha dicho, la presente investigación requiere focalizarse en el proceso político de interacción entre el Estado y el MNDM, a fin de dar cuenta de la manera en que esta influyó en los resultados conseguidos por el movimiento.

Este desafío implicó, entre otros aspectos, identificar a los diversos tipos de actores involucrados, sus niveles de interlocución, las demandas del MNDM, los repertorios de interacción, las respuestas estatales y los resultados. Esto requirió acudir a diversas fuentes primarias y secundarias para posteriormente analizar la información obtenida.

Así, con base en la matriz de categorías analíticas, dimensiones, atributos y fuentes de investigación presentadas en la Tabla 2, se diseñaron dos tipos de cuestionarios para aplicarlos en las entrevistas a cada actor de acuerdo con el rol que tuvo durante el proceso de interacción; es decir, uno para actores oficiales y otro para actores no oficiales.

Asimismo, se lograron realizar 24 entrevistas a actores clave y 2 a expertos en temas de derechos humanos y desaparición de personas en México y en la región e involucrados indirectamente en el proceso de interacción; esto a fin de conocer otros detalles de las dimensiones que interesa analizar en la presente investigación.

Dichas entrevistas fueron semiestructuradas, las cuales tienen una secuencia de temas y algunas preguntas sugeridas y presentan una apertura en cuanto al cambio de la secuencia y forma de las preguntas, de acuerdo con la situación de cada persona entrevistada (Álvarez-Gayou et al., 2003, p. 239); para esto, previamente se diseñó un protocolo de entrevistas, un consentimiento informado y un registro de respuestas.

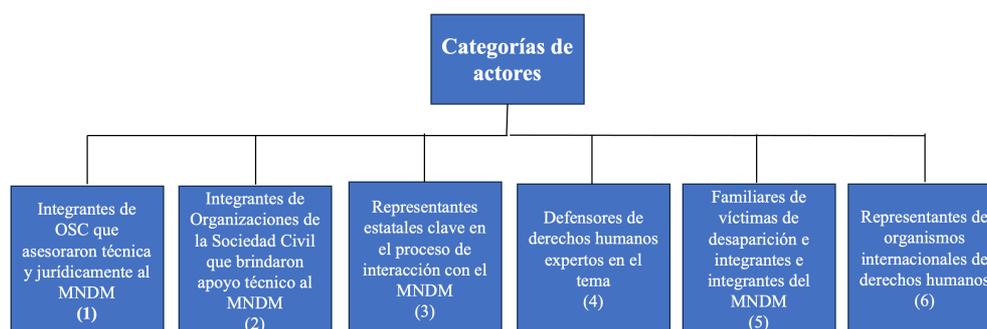
Igualmente, se tuvo la precaución de contar con el punto de vista de varios actores involucrados directamente en el proceso de interacción; así, fue posible entrevistar a familiares de víctimas de desaparición; a diversos representantes del Estado —actores oficiales— y tomadores de decisión del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo; y a otros actores clave nacionales e internacionales.

Por lo anterior, se tomó la decisión de que todas las entrevistas fueran confidenciales; de hecho, en la mayoría de las ocasiones antes de iniciarlas las personas a entrevistar solicitaron que se les entregara el consentimiento informado.

Con la finalidad de hacer un vaciado y relación de las evidencias obtenidas en cada entrevista, se diseñaron y construyeron seis matrices de información o bases de datos en formato Excel, correspondientes a cada categoría de actor conforme a su rol durante el proceso de interacción, como se presenta en la siguiente Figura 2.

Figura 2

Categorías de actores según su rol en el proceso de interacción



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, se transcribieron las 26 entrevistas —confidenciales— que fueron grabadas e igualmente se organizaron en las categorías de actores como se desglosa en la Figura 2, a fin de llenar las matrices de información adecuadamente.

Para el análisis y operacionalización de los datos obtenidos, fue necesario diseñar una nomenclatura alfanumérica que permitiera su correcta identificación, como se sintetiza en la siguiente Tabla 3.

Tabla 3

Nomenclatura alfanumérica de actores entrevistados

Grupos	No. de entrevistas	Categoría de actor	Nomenclatura alfanumérica
Grupo 1	9	Integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil que asesoraron técnica y jurídicamente al MNDM.	050220OSC01 020320OSC02 020320OSC03 210220OSC04 130220OSC05 220620OSC06 250220OSC07 100220OSC08 160320OSC09
Grupo 2	2	Integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil que brindaron apoyo técnico al MNDM, para su coordinación interna y proceso de interacción con el Estado.	200220AT01 300120AT02
Grupo 3	7	Representantes estatales clave en el proceso de interacción con el MNDM.	100320RE01 290120RE02 240120RE03 180220RE04 190220RE05 110320RE06 120320RE07
Grupo 4	2	Defensores de derechos humanos expertos en el tema.	3001DDH01 2610DDH02
Grupo 5	3	Familiares de víctimas de desaparición e integrantes e integrantes del MNDM, que fueron clave en el proceso de interacción con el Estado.	130320V01 070220V02 270220V03
Grupo 6	3	Representantes de organismos internacionales de derechos humanos, que asesoraron técnicamente al MNDM y/o fueron clave en el proceso de interacción.	220520OIDH01 050220OIDH02 120220OIDH03

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, cada entrevista fue grabada y la mayoría se realizó personalmente entre el 21 de enero y el 26 de octubre del 2020 con una duración aproximada de entre 60 y 90 minutos; asimismo, con base en los respectivos cuestionarios, se buscó obtener descripciones de la persona entrevistada respecto a la interpretación de los significados del fenómeno estudiado en esta investigación y el resultado político conseguido por el movimiento.

Finalmente, para evitar relatos sesgados en la explicación del caso, se acudió al criterio de saturación y triangulación entre las seis categorías de actores entrevistados.

Otra fuente son los documentos y la recolección de datos que siguió el mismo esquema de la entrevista; esto es, prever cuidadosamente las preguntas de la investigación y valorar con antelación la posible utilidad de los diferentes documentos (Stake, 1999, p. 66).

Para lo anterior, se consideraron tres tipos de búsqueda y recopilación de información documental: la primera, es la emitida por la prensa escrita a nivel nacional; la segunda, obtenida del portal del Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México y de Organizaciones de la Sociedad Civil y; la tercera, de tipo institucional u oficial recuperada de páginas web, entre ellas, la de tipo legislativo; así como aquella a la que se tuvo acceso relacionada con minutas y mesas de trabajo del proceso legislativo.

También se contempló el análisis de bibliografía académica especializada en el tema central de la investigación y otros tópicos secundarios que requieren ser estudiados y analizados.

Lo anterior, igualmente permitió realizar una triangulación como parte de una estrategia de validez interna, traducida como la utilización de diferentes fuentes y métodos de recolección de datos; o bien, dicho de otro modo, de la

combinación de metodologías en el estudio del mismo fenómeno (Hernández, 2014, p. 418), (Jick, 1979, p. 602) y (Creswell, 2014).

En resumen, en el presente trabajo la triangulación se realizó por dos vías; la primera, a través de los seis grupos de entrevistas provenientes de los 26 actores clave durante el proceso de interacción entre el MNDM y el Estado y, la segunda, mediante la recuperación de información documental de diversa naturaleza.

Esto es importante, pues “los estudios de caso integran o triangulan distintas fuentes y métodos de recolección de datos (archivos, cuestionarios, entrevistas y observaciones)” (Forni, 2022, p. 63).

Capítulo III

El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México a la luz de la crisis de derechos humanos en el país

1. Nota introductoria

En un contexto caracterizado por una crisis de derechos humanos el MNDM interactuó con el Estado mexicano en torno a la desaparición de personas en el país. Esto es relevante para la presente investigación y para la cual importa saber de qué manera dicha interacción influyó en los resultados conseguidos por el movimiento mediante la transformación del marco legal en la materia durante el periodo 2015-2017.

Ahora bien, comprender la forma en que los movimientos sociales consiguen resultados políticos implica conocer su estructura organizativa y sus recursos que, para efectos de esta investigación, también son clave para accionar y mantener los repertorios de interacción del movimiento, así como para identificar sus características.

En efecto, cuando un movimiento está en marcha ya no se trata de la disponibilidad o no de estructuras de movilización, sino de estudiar el perfil organizacional de los grupos que se supone representan a un movimiento social que ha cobrado importancia; así, después una primera fase de establecimiento son los que mediante su esfuerzo, contribuyen a fijar el ritmo y los resultados del conflicto (McAdam et al., 1999, pp. 36-37).

Por otro lado, los procesos enmarcadores también tienen importancia para un movimiento ya organizado, pues en las últimas fases de la protesta siguen dependiendo de los significados compartidos por sus partidarios. En un movimiento ya maduro es más probable que los procesos enmarcadores tomen forma gracias a las decisiones estratégicas conscientes de los movimientos sociales organizados. La extensión, el carácter y los resultados

de la acción colectiva dependen, en gran medida, de la interacción que se dé entre el movimiento y otros actores organizados que forman parte de la situación de conflicto (McAdam et al., 1999, pp. 40-41). En resumen, el enmarcado no solo configura la emergencia de un movimiento, sino también sus resultados (Almeida, 2020, p. 147).

En otras palabras, el enmarcamiento del conflicto da cuenta de la posición del MNDM y del Estado frente al fenómeno de la desaparición de personas y, por otro lado, la estructura organizativa y los recursos no solo permiten saber la manera en que se accionaron y sostuvieron los repertorios de interacción del movimiento, sino también caracterizarlo a la luz de la crisis de derechos humanos en el país.

De esta manera, en el presente capítulo se han planteado dos objetivos que ayudarán a responder la pregunta que guía la presente investigación. El primero es identificar la estructura organizativa y los recursos que implementó el MNDM para interactuar con el Estado. Y el segundo es identificar el proceso de enmarcamiento del conflicto sobre la desaparición de personas por parte del MNDM.

2. La crisis de derechos humanos en México y la desaparición generalizada de personas

México atraviesa una crisis de derechos humanos desde hace varios años y fue en este contexto que se dio la interacción entre el MNDM y el Estado. En efecto, en el 2006 el entonces presidente de la República mexicana declaró la llamada “guerra contra el narcotráfico” y dispuso que el Ejército Mexicano hiciera labores de seguridad pública, las graves situaciones de violencia aumentaron hasta alcanzar niveles alarmantes, incluyendo la consecuente pérdida de más de 100 000 personas⁹⁶ y el incremento de reportes de personas

⁹⁶ “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

desaparecidas desde el 2007 (OSJI, 2016, p. 12; CIDH, 2015, pp. 11, 67; Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 18).

Tanto en el ámbito nacional como en el internacional fue señalada una crisis de derechos humanos en México, sobretodo después de la desaparición forzada de 43 normalistas en Ayotzinapa, Guerrero en septiembre de 2014.

La indignación pública ante la incapacidad del gobierno mexicano de proporcionar a las familias de los estudiantes y a la sociedad mexicana información oportuna y clara sobre su paradero, provocaron una ola de protestas dentro y fuera del país. Al mismo tiempo, este caso centraba la atención en torno al fracaso gubernamental para luchar de manera eficaz contra la delincuencia organizada, la corrupción y la violencia; así como su incompetencia para hacer avances reales en materia de derechos humanos (Boggs y Meyer, 2014).

En este entorno hubo dos visitas oficiales de organismos internacionales de derechos humanos, para analizar la situación de dichos derechos en el país. La primera fue de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) entre el 28 de septiembre y el 2 de octubre de 2015, y la segunda del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) del 5 al 7 de octubre del mismo año⁹⁷.

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” (Ansolabehere, Frey y Payne, 2017, p. 18).

⁹⁷ Después de su visita a México en octubre de 2015, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, declaró: “La razón por la cual he puesto tanta atención en el caso de Iguala, cuando muchos otros crímenes igualmente inquietantes han sido cometidos en México en los años recientes —a la par del subsecuente descubrimiento de numerosas fosas comunes con cuerpos que resultaron no corresponder a los estudiantes desaparecidos sino que son otras víctimas con perpetradores desconocidos— el caso de Iguala es un microcosmos de problemas crónicos que subyacen a la implacable ola de violaciones de derechos humanos que está teniendo lugar a lo largo de México” (ONU-DH México, 2015).

La visita *in loco* de la CIDH observó en terreno la situación de derechos humanos en el país, particularmente estuvo enfocada a los temas de: desapariciones forzadas; ejecuciones extrajudiciales y tortura; la situación de inseguridad ciudadana; el acceso a la justicia e impunidad; y la situación de periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros grupos especialmente afectados por el contexto de violencia en el país.

Durante su estancia en México integrantes de la CIDH y el ACNUDH se reunieron con familiares de personas desaparecidas, quienes expusieron su versión en torno a las dimensiones del fenómeno. En este sentido, el familiar de una víctima de desaparición señaló:

[...] entonces viene el alto comisionado [...] Zeid Al Houssein [...] y le arman una agenda [...], pero luego nos hacen una reunión privada para las familias de desaparecidos [...] al movimiento le dieron pocos espacios, pero a final de cuentas era más mover por colectivos o familiares que eran parte del movimiento [...], ya cuando me toca el turno [...] le dije: mire va a ir con el Estado y le van a platicar de un México muy diferente al real, todos los que estamos aquí tenemos años exigiendo, tenemos meses [...], tenemos negociaciones [...], pero no se les ven ganas y son tantos desaparecidos (070220V2).

Al concluir sus respectivas visitas, ambos organismos internacionales informaron la existencia de un amplio consenso nacional, regional e internacional sobre la gravedad de la situación de los derechos humanos en México (ONU-DH México, 2016, p. 4).

Asimismo, hicieron recomendaciones al Estado mexicano, entre ellas la necesidad de adoptar una ley general en materia de desaparición y desaparición forzada acorde a los estándares internacionales de derechos humanos, con la participación de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil, para integrar adecuadamente sus consideraciones y establecer

mecanismos de búsqueda inmediata en todo el territorio nacional (CIDH, 2015, p. 233); (ONU-DH México, 2016, pp. 4 y 12).

Después de su visita, la CIDH señaló que pudo constatar en el terreno la grave crisis de derechos humanos que vive México, caracterizada por una situación extrema de inseguridad y violencia; así como graves violaciones, en especial desapariciones de personas. En tal sentido, tanto las cifras oficiales proporcionadas al organismo como la información recibida de diversas regiones del país, evidenciaron que las desapariciones son generalizadas (CIDH, 2015, p. 67).⁹⁸

En este orden de ideas, en marzo del 2015 el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas⁹⁹ emitió sus Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, ahí también señaló la existencia de un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio nacional, así como la necesidad de adoptar una ley general en materia de desaparición (CED, 2015).

⁹⁸ La CIDH (2015, pp. 67-68) estableció en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México lo siguiente: “las cifras oficiales proporcionadas, junto con la información recibida de diversas regiones del país evidencian que las desapariciones son generalizadas en México. En este sentido, los altos números reportados también llevaron a que el Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada se refiera a un ‘contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio del Estado [mexicano] muchas de las cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas’. En agosto de 2014, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos aseveró que México presentaba ‘una situación crítica en materia de desaparición’”.

⁹⁹ Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1 de la Convención, aprobadas por el Comité en su Octavo período de sesiones (2 al 13 de febrero de 2015). El Comité alentó al Estado mexicano a aprobar a la mayor brevedad posible una ley general en materia de desaparición forzada, en particular recomendó: “El Comité, recordando el artículo 41 de la Convención, recomienda que el Estado parte adopte las medidas necesarias para asegurar que, tanto a nivel federal como estatal, la legislación y la práctica se ajusten plenamente a las obligaciones consagradas en la Convención. Al respecto, lo alienta a aprobar a la mayor brevedad posible una ley general que regule de manera integral los aspectos de la desaparición forzada contenidos en la Convención, en particular aquellos relativos a la prevención, investigación, juzgamiento y sanción de las desapariciones forzadas así como a la búsqueda y situación legal de las personas desaparecidas. Asimismo, el Comité recomienda que se garantice la participación de las víctimas de desaparición forzada, las organizaciones de la sociedad civil y la CNDH en todo el proceso encaminado a la adopción de esta ley” (CED, 2015, p. 3).

Asimismo, a invitación del gobierno mexicano, en marzo del 2011 el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas visitó el país y presentó su informe de misión al Consejo de Derechos Humanos en marzo del 2012, en él hizo varias recomendaciones como hacer efectivos los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de todas las víctimas de desaparición, aprobar una ley general sobre desapariciones forzadas o involuntarias, con un procedimiento específico de búsqueda de personas desaparecidas, así como reconocer la dimensión del problema (ONU-DH México 2013, pp. 13 y 35)¹⁰⁰.

Igualmente diversas OSC y algunas familias de personas desaparecidas presentaron denuncias ante la CIDH y mecanismos internacionales de las Naciones Unidas.

Al respecto, una persona entrevistada e integrante de una organización de la sociedad civil que apoyó a algunos colectivos de familiares del norte del país señaló:

[...] desde el 2009 nosotros ya habíamos ayudado a que se gestara lo que ahora es Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila y en México, y en el año 2009 logramos convocar al primer grupo y ahí es en donde se decide seguir organizándose y, bueno, seguimos fortaleciendo la organización y seguimos tratando de visibilizar la problemática [...] me acuerdo que fuimos de las primeras que nos empezamos a articular y de mediados del 2010 empezamos a hacer una plataforma noreste para denunciar, y desde

¹⁰⁰ En el informe de misión al Consejo de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo formuló una serie de recomendaciones “se apruebe una ley general sobre las desapariciones forzadas o involuntarias, que defina la desaparición forzada como un delito autónomo; crear un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de los familiares de las víctimas; establecer un registro nacional de personas desaparecidas forzosamente que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tenga pleno acceso a este registro; permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada; asegurar la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos; y garantizar el derecho a la reparación integral” (ONU-DH México 2013, p. 35).

entonces empezamos a trabajar informes para la Comisión Interamericana, el primer informe lo mandamos en 2010, otro de junio de 2010 [...] (220620OSC06).

De este modo, por ejemplo, entre el 2010 y 2017 OSC y familiares de víctimas de desaparición participaron en audiencias públicas de la CIDH correspondientes a los siguientes periodos de sesiones: 144, 146, 149, 154, 156, 157, 159, 161 y 165, en donde las temáticas estuvieron vinculadas a la desaparición de personas, la situación de los derechos humanos y la militarización en México¹⁰¹ (CIDH, s.f.).

Por otro lado, dentro de los señalamientos que igualmente se hicieron al interior del país está, entre otros, el que en abril del 2017 hizo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) —Defensor del Pueblo— en su Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México.

En dicho informe, la CNDH subrayó que el problema de las desapariciones desafía y cuestiona las capacidades y recursos del Estado mexicano para dar respuesta a una situación que se está convirtiendo en un obstáculo para la observancia de los derechos humanos en el país. Asimismo, recomendó expedir a la brevedad una ley general en materia de desaparición y en cuya elaboración se escuchara a las víctimas para atender sus necesidades y

¹⁰¹ Las temáticas que en particular se discutieron en ese espacio interamericano fueron las siguientes: situación de las personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México (viernes, 23 de marzo de 2012); derechos humanos y militarización en México (viernes, 2 de noviembre de 2012); situación de la desaparición de personas en México (viernes, 1 de noviembre de 2013), denuncias sobre hechos de desaparición forzada e impunidad en México (viernes, 20 de marzo de 2015); presentación del informe “Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa” -de oficio- (martes, 20 de octubre de 2015); situación general de derechos humanos en México (jueves, 7 de abril de 2016); desapariciones de niños, niñas y adolescentes en México (jueves, 7 de abril de 2016); situación de derechos humanos y desaparición forzada en México (lunes, 5 de diciembre de 2016); mecanismo especial de seguimiento del asunto Ayotzinapa en México -de oficio- (viernes, 17 de marzo de 2017); y denuncias de asesinatos, desapariciones y tortura en Coahuila de Zaragoza, México (martes, 24 de octubre de 2017). Después de esta última audiencia se publicó La Ley sobre desaparición el 17 de noviembre de 2017.

opiniones, así como las de OSC, académicos y especialistas en la materia (CNDH, 2017, pp. 1, 6).

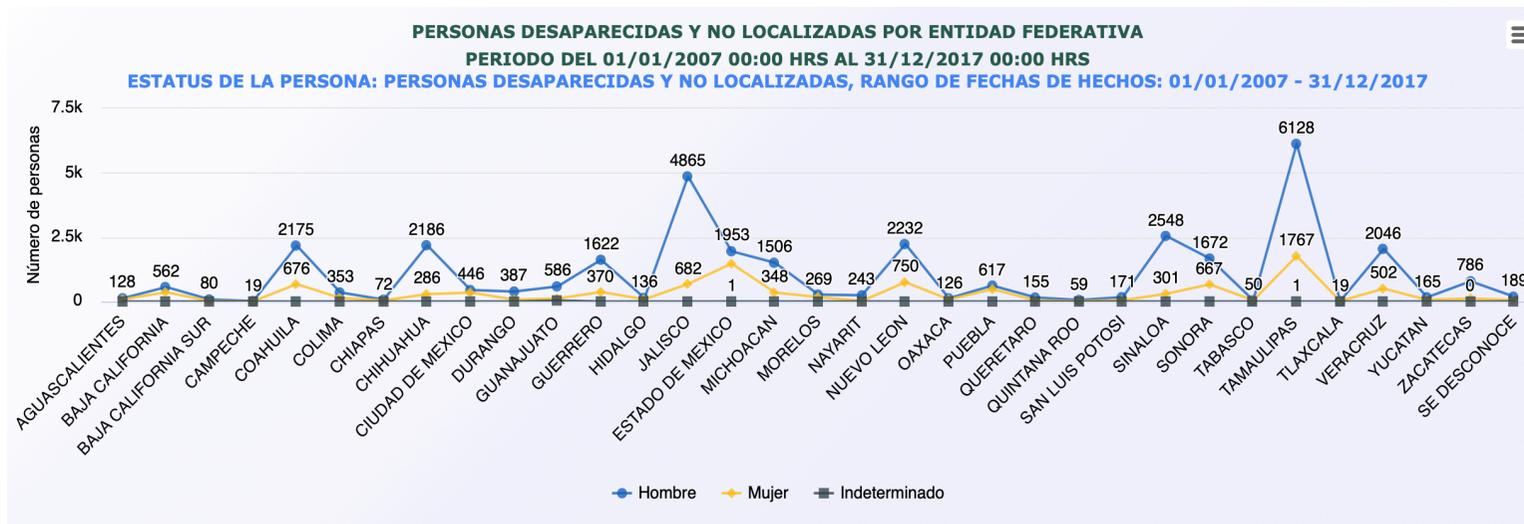
En el ámbito nacional también hubo declaraciones por parte de OSC y de la academia en torno a la crisis de desaparición de personas y las respuestas gubernamentales frente al fenómeno; por ejemplo, el comunicado de prensa conjunto que hicieron en el marco de la visita de la CIDH a México, en el que señalaron lo siguiente:

Frente a tal panorama, lo que extraña del viernes pasado no es la valoración preliminar de la CIDH, sino que el gobierno federal haya negado la gravedad de la situación actual, incluso caracterizando a víctimas de desaparición forzada como “casos de 2008, 2009, 2010 y 2011”, cuando, además de seguir vigentes los casos de años pasados, han desaparecido casi 12,000 personas de 2013 hasta mediados de 2015 según cifras oficiales. En efecto, en este y otros rubros, el gobierno no citó datos que cuestionaran la información concreta presentada por la CIDH, generalmente derivada no sólo de testimonios y casos sino de estadísticas oficiales (Fundación, 2015).

En este orden de ideas, datos oficiales del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO, 2022), señalan que durante el 2006, cuando se declaró la denominada “guerra contra el narcotráfico”, se reportaron 256 personas desaparecidas y no localizadas, mientras que durante el 2007 fueron 838 reportes; es decir, se incrementaron en un 30.4%, en tanto que de ese año al 2017, año en que se publicó la Ley sobre desaparición, ya eran 44 875 las denuncias a lo largo y ancho del país, como se muestra en la siguiente Figura 3.

Figura 3

Personas reportadas como desaparecidas y no localizadas entre el 2007 y el 2017



Categoría	Total de personas	Porcentaje
Hombre	34,551	76.99%
Mujer	10,267	22.88%
Indeterminado	57	0.13%
Total	44,875	100.00%

Fuente: RNPDNO (2022).

De la negación a la aceptación gubernamental

No obstante los diversos señalamientos nacionales e internacionales acerca de la crisis de derechos humanos en México, el Ejecutivo Federal no respondía plenamente frente a la realidad nacional, a pesar de que discursivamente y a través de algunas acciones afirmara lo contrario; por ejemplo, cuando en noviembre del 2014 anunció 10 medidas para mejorar la seguridad, la justicia y el estado de derecho en el país y dentro de ellas estaba reformar la Constitución mexicana para que el Congreso de la Unión pudiera expedir una Ley General en materia de Desaparición Forzada (Presidencia de la República EPN, 2014).

A este respecto, existe información de que el Gobierno federal inclusive tergiversó datos relacionados con los reportes e investigación de personas desaparecidas en el país:

Más adelante, incluso cuando las estadísticas oficiales mostraron un aumento constante en las desapariciones durante los primeros dos años del mandato del Presidente Peña Nieto, el gobierno reportó estadísticas imprecisas al Comité de la ONU en Desapariciones Forzadas. Estas estadísticas exageraron en gran medida la investigación de desapariciones, y omitieron información sobre la incidencia de las desapariciones en la mayoría del país (OSJI, 2016, p. 105).

El presidente de la República también desacreditaba cualquier declaración de la academia, organizaciones de la sociedad civil, comunicado e informe nacional o internacional en relación con la crisis de derechos humanos en el país y sobre la desaparición generalizada de personas; por ejemplo, cuando en marzo del 2015 el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas señaló su preocupación por las desapariciones en México, respondió que para el Estado mexicano eso no correspondía con la realidad (SRE, 2015), (Anaya, 2016) y (Guzmán, 2017).

Igualmente, en las observaciones que en el 2015 hizo Estado mexicano al informe preliminar de la visita de la CIDH a México señaló que: “para México, no es congruente señalar, como lo ha hecho la CIDH, que el país vive una ‘grave crisis de derechos humanos’ cuando sólo son analizadas ciertas violaciones –que no derechos– sin realizar una valoración sobre el goce y disfrute de todos o la mayoría de los derechos [...] En ese sentido, se expresa un rechazo al contexto general desarrollado por la CIDH” (SRE, 2016), (Centro Prodh, 2021)¹⁰².

Por otra parte, cuando en el 2015 diversas instancias nacionales e internacionales declararon una crisis de derechos humanos en el país, ya estaban en marcha las mesas de trabajo sobre una la Ley de desaparición, en las que participaban tanto el MNDM como representantes del Poder Legislativo.

En relación a eso, un actor oficial que fue tomador de decisión del entonces Gobierno federal refirió:

Estábamos en un proceso caminando bien y vino este anuncio, este señalamiento que nos hizo crisis, nos explotó cuando ya estábamos trabajando y entonces alteró a las mesas, alteró a las organizaciones [...]. Entonces sí nos movió un poquito, hubo resistencias del propio Estado a aceptarlo, que nosotros no consideramos que era como tal, que no podían embarcar a un país como tal, pero sí aceptábamos que había una crisis, entonces fue complicado ese momento (180220RE04).

¹⁰² Esto fue reiterado por el gobierno mexicano en un comunicado de prensa cuando la CIDH publicó en diciembre de 2015 el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, ahí se dijo: “Si bien en el informe la CIDH da cuenta de algunos desarrollos en materia de derechos humanos, desafortunadamente no refleja la situación general del país y parte de premisas y diagnósticos erróneos, que no se comparten. Tanto en la visita, como al término de ésta, el Estado mexicano fue enfático en afirmar que en nuestro país no se vive una crisis de derechos humanos [...]” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016).

En este contexto, a decir de una mayoría de personas entrevistadas¹⁰³, tanto las visitas al país de diversos de mecanismos internacionales derechos humanos, como sus respectivos informes y recomendaciones, visibilizaron en los ámbitos nacional e internacional las graves violaciones a derechos humanos en México, entre ellas la desaparición de personas.

Así, esta situación no sólo dimensionó la realidad mexicana, sino que también reforzó la demanda que ya se venía manifestando por las familias en relación con la necesidad de legislar en este tema.

Referente a lo anterior, una persona entrevistada que es defensora de derechos humanos y conocedora del tema de la desaparición de personas en México dijo:

Se logró justamente por la agenda pública del fenómeno de desaparecidos, como una respuesta del Estado a una crisis que ya era innegable, ya se había instalado en el imaginario colectivo una crisis de derechos humanos en México, aunque el gobierno hizo lo posible por negar esa crisis [...] y a contra corriente de muchos actores del gobierno [...] se ganó la interpretación de que había una crisis de derechos humanos en México y no había manera de seguirlo ocultando, entonces la ley fue una de las respuestas del Estado mexicano a la crisis de derechos humanos (2610DDH02).

En este mismo orden de ideas, un actor oficial que desde el Poder Legislativo fue clave en el proceso de creación de la Ley sobre desaparición señaló:

[...] tenemos que reconocer la situación de crisis que estaba evidenciándose en nuestro país, a partir del gran número de desapariciones [...] se estaba frente a una situación muy dramática,

¹⁰³ Entre las entrevistas pueden citarse las siguientes: 300120AT02; 2610DDH02; 22205OIDH02; 1202OIDH03; 050220OSC01; 020320OSC02; 020320OSC03; 210220OSC04; 130220OSC05; 220620OSC06; 250220OSC07; 100220OSC08; 1240120RE03; 10320RE06; 130320V01; 070220V02; 270220V03.

muy trágica, muy terrible [...] y los colectivos y las redes empiezan a integrarse en este gran movimiento [...], a partir del reconocimiento que se establece ante una crisis nacional (100320RE01).

Esto se convirtió en un potente disparador de una narrativa de crisis de derechos humanos que obligó al Estado mexicano a reconocer el estado de las cosas y, por ello, puede calificarse como otro hito de presión en el proceso de la Ley sobre desaparición, e impulsó el trabajo que ya venían realizando las familias de víctimas de desaparición (2610DDH02), (1202OIDH03).

De esta manera, el fenómeno de la desaparición generalizada de personas era de gran relevancia en el contexto de la crisis de derechos humanos o, en otras palabras, se trataba de una expresión de dicha crisis que para entonces ya atravesaba a todo el país.

Así, después de la presión nacional e internacional, el Estado mexicano finalmente pasó de la negación de esta realidad social a la aceptación de los hechos, lo cual fue clave para abrir el proceso de interacción con el movimiento.

Fue en este contexto que en abril del 2015 se integró el MNDM e inició sus trabajos de incidencia y estrategias para interactuar con el Estado, a fin de conseguir una ley en materia de desaparición que incluyera sus demandas en torno a derechos específicos para las personas desaparecidas y sus familiares, así como participar en la construcción del instrumento.

En este orden de ideas, con base en la pregunta que guía esta investigación y como ya se ha dicho, aquí no se discute el origen del MNDM ni sus posibles cambios o continuidades, sino los resultados políticos conseguidos, de ahí la relevancia de identificar la estructura organizativa del movimiento que, junto la puesta en marcha de sus recursos, sirvió de apoyo para mantener los repertorios de interacción.

3. La estructura organizativa y los recursos

La importancia de la estructura organizativa radica en poder brindar a un movimiento social la capacidad de movilizar los recursos que le sirven para aumentar el juego estratégico, los que pueden cambiar cuando ya está en marcha la acción colectiva para sostener la movilización.

De esta manera, como ya se ha dicho (Almeida, 2020, p. 143), las posibilidades de sostener la movilización se apuntalan en la infraestructura organizacional y la infraestructura de recursos que, para efectos de esta investigación, también contribuyen a mantener los repertorios de interacción, lo cual, a su vez, ayuda a comprender de qué manera los movimientos sociales logran conseguir resultados políticos.

En un contexto de crisis de derechos humanos en México el MNDM se convirtió en un importante interlocutor frente a diferentes actores oficiales y fue capaz de participar e incidir en el proceso legislativo de la Ley sobre desaparición. Así, el objetivo de este apartado es identificar la estructura organizativa y los recursos que implementó el MNDM para interactuar con el Estado.

3.1. Los antecedentes. Hacia la configuración de la estructura organizativa del MNDM

Tener una Ley sobre desaparición de naturaleza general para asegurar un estándar en la materia en todo el país implicaba una reforma al artículo 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes generales.¹⁰⁴

¹⁰⁴ México es una Federación integrada por 32 entidades federativas, por lo que una Ley General es de aplicación obligatoria para cada una de ellas y en sus tres órdenes de gobierno —federal, estatal y municipal—; por ello, a través de una Ley General en materia de desaparición se buscaba evitar que cada entidad federativa emitiera su propia ley y, por lo tanto, que hubiera 32 leyes estatales y una federal, todas totalmente diferentes.

Durante 2014 se presentaron tres iniciativas de reforma relacionadas con el artículo 73, fracción XXI, inciso a), en los meses de abril, agosto y otra más en noviembre;¹⁰⁵ asimismo, entre febrero e inicios de abril del 2015 otras cuatro. Este proceso culminó con la aprobación de la reforma constitucional por la Cámara de Senadores el 29 de abril del 2015, la Cámara de Diputados al día siguiente y su posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de ese año (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 21), (MNDM, s.f.), (Fundar, 2015), (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2015).

De entre las iniciativas de reforma constitucional arriba señaladas destaca la del 16 de abril del 2015 pues, como se estableció en el texto de la misma, diversos colectivos de familiares y víctimas, académicos y organizaciones de la sociedad civil entregaron en el Senado de la República una propuesta ciudadana, cuyo contenido fue retomado y presentado en sus términos, con el objeto incluir el sentir ciudadano y reconocer la problemática que afecta al país en materia de derechos humanos (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2015)¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Hubo una primera iniciativa de reforma constitucional en materia de desaparición forzada o involuntaria de personas en abril del 2011, mismo mes y año en que surgió el MPJD. Asimismo, es importante señalar que desde el 2010 la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada se trazó como objetivo generar espacios de discusión, análisis jurídico y legislativo para enfrentar de mejor manera la política de desaparición forzada del Estado mexicano. A su decir, después de este ejercicio fue posible tomar conciencia de la falta de una normativa jurídica que brindara protección a las víctimas de esta grave violación a los derechos humanos y que ayudara a prevenirla, erradicarla y sancionar a los culpables (Comité Cerezo México, 2018, p. 144).

¹⁰⁶ La lista de las organizaciones de la sociedad civil y personas que a título personal suscribieron la iniciativa ciudadana presentada ante el Senado de la República, fue anexada a la iniciativa que presentó el 16 de abril del 2015 la entonces Senadora de la República Angélica de la Peña Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y otros senadores integrantes de diversos Grupos Parlamentarios de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión. Dicha iniciativa decía: “Por lo anterior, y ante la necesidad de concretar la presente propuesta de reforma constitucional conforme al artículo primero constitucional, colectivos de familiares y víctimas, académicos y organizaciones de la sociedad civil presentaron el pasado martes 14 de abril ante distintas senadoras y senadores, una propuesta ciudadana que busca contribuir en la elaboración de marcos constitucionales y legales adecuados que permitan que la investigación, sanción y reparación de las violaciones graves a derechos humanos cumpla con los estándares establecidos en el *corpus iuris*.”

De esta forma, quienes suscribimos el presente proyecto, senadoras y senadores de distintos grupos parlamentarios, con el objeto de darle formalidad e incluir el sentir ciudadano en el proceso de discusión y dictaminación que tiene lugar en distintas comisiones del senado,

Así, los colectivos de familiares de personas desaparecidas junto con OSC, la academia y la asistencia técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, en la elaboración de dicha propuesta ciudadana, impulsaron la reforma constitucional que también fue resultado de los trabajos que las familias ya venían haciendo desde aproximadamente el 2009 y 2010 en el norte del país.

En efecto, colectivos de familiares empezaron a articularse en el norte de México —en las entidades de Coahuila, Nuevo León y Chihuahua— y no solo tenían una experiencia en materia de acción colectiva, sino que también ya habían tenido contacto con instancias internacionales de derechos humanos como la presentación de informes ante la CIDH; o bien, el haber logrado que el Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas de la ONU llegara al estado de Coahuila en el 2011 (Cadhac, 2011), (220620OSC06).

En Coahuila también se logró una mesa de negociación con el gobierno estatal en temas de desaparición de personas y para el 2014 se reformó el artículo siete de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza y se creó la Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza (Congreso del Estado de Coahuila, 2014).

Al respecto, un integrante de la sociedad civil que acompañó al MNDM señaló lo siguiente:

decidimos retomar y presentar, en sus términos, el contenido de la propuesta referida, la cual, vale la pena resaltar, se encuentra precedida por las exigencias de miles de víctimas al acceso a la justicia y a la verdad.” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2015, p. 6). Por otra parte, el 23 de abril de 2015, se publicó la “Carta de organizaciones y familiares sobre reforma Art. 73 desaparición forzada”, en la que solicitaban, entre otras cuestiones, incluir y explicitar la desaparición forzada, como una reivindicación de la demanda histórica de los familiares de la llamada “guerra sucia” hasta nuestros días, así como la desaparición de personas, para responder al fenómeno del presente. Al final de dicha carta se presentó una propuesta de redacción al artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que estaba respaldada por las organizaciones de la sociedad civil y familiares de personas desaparecidas; además, contaba con la asistencia técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (Fundar, 2015).

O sea porque este tema de la reforma constitucional se da porque previamente las familias ya habían hecho un trabajo en mecanismos internacionales de la ONU y del Sistema Interamericano, en que recomendaran que tenía que haber una legislación uniforme y como muy comprensiva en materia de desaparición, entre los antecedentes jurídicos digamos de la legislación, está todo el trabajo previo y recomendaciones de organizaciones internacionales. Para cuando se hace la reforma constitucional ya había habido recomendaciones internacionales (050220OSC01).

Otro ejemplo de la experiencia de familiares en la interlocución con autoridades estatales, previamente a la reforma constitucional que permitía legislar en materia de desaparición, fue en el estado de Nuevo León, en donde se instaló una dinámica de revisión de casos de desapariciones, junto con el acompañamiento de la OSC Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A. C. (CADHAC).

En junio de 2011, la Procuraduría junto con CADHAC y las víctimas, establecieron una dinámica de revisión de casos de desapariciones, con la finalidad de tener un proceso transparente y efectivo que brindara certeza jurídica y confianza a las víctimas. [...] Ese fue el comienzo de una serie de reuniones que permitieron la revisión de cada una de las averiguaciones previas (CADHAC, pp. 15, 17).

Estos antecedentes son significativos no solo porque dan cuenta de los trabajos que las familias ya venían haciendo desde el ámbito local frente al fenómeno de la desaparición de personas, sino también porque fue en el momento previo a la aprobación de la reforma constitucional que, en abril del 2015, surgió el MNDM integrado con más de 50 colectivos de familiares de todo el país y algunos de Centroamérica, con el fin de impulsar en una ley en la materia.

[...] si bien este proceso de incidencia para la Reforma fue el inicio del Movimiento, la articulación colectiva fue posible cuando los diversos actores asumen que la **centralidad del proceso de construcción legislativa por venir debía estar necesariamente en las familias**, con el propósito de garantizar su **derecho a la participación y de reconocer sus saberes y experiencias respecto a la búsqueda e investigación**.¹⁰⁷

Para las organizaciones civiles que acompañaban al Movimiento, esto implicó generar una estrategia de trabajo que permitiera, por un lado, brindar un apoyo constante en la consolidación del proceso organizativo de las familias de diversos colectivos del país y, por otro, garantizar un apoyo en la construcción de insumos técnicos para la discusión legislativa (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 21).

De esta forma, al poner en el centro del proceso de construcción legislativa a las familias había que afrontar el desafío de avanzar hacia la consolidación del formato organizativo del MNDM, pues en él se articulaban colectivos heterogéneos de todo el país y algunos de Centroamérica; asimismo, era necesario generar insumos técnicos para la discusión de la Ley sobre desaparición.

Aunado a esto, la sede de los Poderes Ejecutivo y Legislativo se ubica en el centro del país, lugar en donde se llevarían a cabo las principales discusiones del proceso legislativo, por lo que el movimiento también necesitaba de una representación.

¹⁰⁷ Las letras en negritas no son del texto original, se marcaron para resaltar tres ideas clave: primera, que las familias y los colectivos antes de la reforma constitucional ya tenían años acumulando experiencias y saberes enfrentando el problema de la desaparición de personas, a través de la búsqueda de sus seres queridos y la investigación de sus casos ante las autoridades; segunda, las familias deberían estar en el centro del proceso y, tercera, garantizar su derecho a la participación.

De cara a estos desafíos, las OSC que acompañaban al movimiento decidieron crear un equipo de facilitación y a partir de ese momento, junto con familias de algunos colectivos, se puso en marcha la configuración de la estructura organizativa del MNDM.

3.2. El proceso de consolidación de la estructura organizativa del MNDM

Después de la integración del MNDM éste no solo fue fortaleciéndose, sino que también poco a poco se posicionó como un interlocutor clave ante diversos actores oficiales, especialmente los tomadores de decisión. Para inicios del 2016 requería de una estructura organizativa mínima que le permitiera atender las diversas tareas que el proceso organizativo y de incidencia le imponían (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 26).

En tal sentido, una persona entrevistada que brindó apoyo al movimiento desde la Comisión de facilitación señaló:

Sí fue complejo pero se dio una condición favorable para la organización interna, para poder avanzar en la ley se tenía que reformar el artículo 73 para que los legisladores pudieran legislar [...] y esta reforma quedó a cargo de, sobre todo, organizaciones civiles de derechos humanos, entonces se logra una articulación, una alianza muy fuerte de organizaciones civiles que a su interior empieza a distribuir tareas de carácter técnico y organizativo, entonces se forma una Comisión de facilitación que hace como esta labor de convocatoria, comunicación interna y coordinación interna. Para que esto fuera posible se genera una alianza de tres bandas donde están las organizaciones civiles mexicanas, los organismos internacionales, muy especialmente Naciones Unidas [...], CICR y hubo un acompañamiento de Amnistía Internacional en la primera etapa, y los familiares de víctimas. La manera en que se van integrando los colectivos es en la convocatoria de siete encuentros regionales

temáticos [...] se van gestando como estas primeras articulaciones y alianzas entre colectivos, pero acompañadas y facilitadas por las organizaciones civiles, entonces como son procesos que se van escalonando digamos por las necesidades específicas, pero también por la posibilidad de combinar estas capacidades distintas, según los distintos actores (200220AT01).

En efecto, se llevaron a cabo cuatro conversatorios regionales, en el occidente, centro, sur y norte del país, éste último bajo el liderazgo de colectivos de familiares y organizaciones de los estados de la zona norte; así como dos conversatorios temáticos, uno sobre personas migrantes desaparecidas en México y otro sobre desapariciones de la “guerra sucia”.

Después hubo un encuentro nacional en la Ciudad de México para compilar las propuestas emanadas de las regiones en un insumo nacional. A partir de la información generada en los siete encuentros, colectivos de familiares y OSC comenzaron a elaborar conjuntamente en un documento de propuestas mínimas para una ley general en materia de desaparición (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 22).

De esta manera el MNDM trabajaba paralelamente en la consolidación de su formato organizativo y en la creación de un documento técnico de cara a la discusión legislativa de una ley general en materia de desaparición.

En este sentido, a decir de algunas personas entrevistadas, se construyó una estructura organizativa con el acompañamiento de diversas OSC e igualmente se tuvo el apoyo técnico, político y estratégico de organismos internacionales de derechos humanos.

Información recabada da cuenta de que el MNDM se configuró básicamente por tres comisiones de trabajo y un Equipo técnico, cada una de estas áreas con funciones definidas y articuladas a través de la Comisión de facilitación. como se muestra en la siguiente Tabla 4.

Tabla 4

Estructura organizativa del MNDM

	Comisión de incidencia	Comisión de búsqueda	Comisión de facilitación (comunicación)	Equipo Técnico
Funciones	<ul style="list-style-type: none"> Llevar a cabo la interlocución y negociación con las autoridades; así como demandar la participación de las familias en el proceso legislativo, a fin de que las demandas de los colectivos fueran integradas en la Ley sobre desaparición. 	<ul style="list-style-type: none"> Tener espacios de discusión y reflexión acerca de la principal necesidad de las familias, que era la búsqueda de sus familiares, así surgió la idea de una Comisión Nacional de Búsqueda. 	<ul style="list-style-type: none"> Facilitar un proceso participativo y de articulación entre Organizaciones de la Sociedad Civil y colectivos de familiares para la generación de insumos colectivos para la Ley sobre desaparición. Estrategias hacia el exterior del MNDM. 	<ul style="list-style-type: none"> Traducir las necesidades de las familias a lenguaje jurídico para insumos en el diseño de la Ley sobre desaparición, así como incluir la perspectiva de las OSC y asegurar el rigor técnico.
En cada comisión de trabajo y en el Equipo Técnico se integró a un familiar y a un miembro de OSC acompañantes				

Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Colaboración Cívica (2018), así como entrevistas a diversos actores clave.

Asimismo, interiormente esta estructura se integró por familiares de personas desaparecidas en representación de los colectivos y por miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil¹⁰⁸,

¹⁰⁸ Las OSC que formaron parte de las comisiones fueron las siguientes: Comisión de Facilitación: el Centro de Colaboración Cívica (CCC), el Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios, SERAPAZ Servicios y Asesoría para la Paz —algunas entrevistas destacan el rol principal que tuvo esta OSC junto con el CCC como facilitadoras—; así como FUNDAR, centro de análisis e investigación (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 21; 300120AT02; 200220AT01). Los aspectos relacionados con la comunicación hacia el exterior estaban bajo el liderazgo de SERAPAZ Servicios y Asesoría para la Paz. La Comisión de Incidencia: El Centro de Colaboración Cívica (CCC) estuvo más enfocado en el proceso de construir la relación, el diálogo y la negociación con los Poderes Legislativo y Ejecutivo, mientras que SERAPAZ se centró más en el movimiento, aunque en el tema de facilitación participaban juntas ambas organizaciones (300120AT02). El Equipo Técnico se integró por representantes de las OSC, en donde no solo había abogados; asimismo, se tiene el registro de que las siguientes OSC fungieron en diferentes momentos como acompañantes técnicos para la construcción de insumos: Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDHEM); Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C.; Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan; Centro de Derechos Humanos Paso del Norte, A.C.; Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A.C.; Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C.; Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C.; (CADHAC); Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.; Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.;

Como se presenta en la Tabla 4, la estructura organizativa del movimiento descansó sobre cuatro pilares que se articulaban a través de la Comisión de facilitación o comunicación interna que, mediante la labor de convocatoria y coordinación, tenía como misión dar cause al proceso participativo entre las OSC y los colectivos de familiares, lo cual también lo convertía en un espacio de deliberación.

Por otro lado, los trabajos de interlocución hacia el exterior descansaban en la Comisión de incidencia y, como señaló un actor clave que brindó apoyo técnico en dicha comisión, en ella “estaban representantes de los colectivos o sea familiares que participaban en los procesos de diálogo [...] con los tomadores de decisión” (2002AT02). Así, junto con el apoyo de OSC esta área se encargaba de llevar a cabo la interlocución y negociación con los diversos actores oficiales involucrados en el proceso legislativo, con el fin de lograr que las demandas de los colectivos fueran integradas en la Ley sobre desaparición.

La principal necesidad de las familias era la búsqueda de sus seres queridos, de ahí que la Comisión encargada de este tema tuviera diversos espacios de reflexión y discusión para perfilar una propuesta concreta de mecanismo de búsqueda en el marco normativo; asimismo, se llevaron a cabo actividades de búsqueda en campo en varias entidades federativas del país y se organizaron la primera y segunda Brigada Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas en Veracruz el 8 y 15 de abril de 2016, respectivamente (Centro de Colaboración Cívica, 2018, pp. 27-28).

Por su parte, el Equipo técnico era el encargado de crear insumos o documentos para presentar propuestas durante el proceso de discusión

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C.; ID(H)EAS Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C.; Justicia para Nuestras Hijas, A.C.; Mujeres de Pacto, A.C.; Red Mesa de Mujeres, A.C.; Taller de Desarrollo Comunitario, A.C.; Voces Mesoamericanas; y Amnistía Internacional México (Centro de Colaboración Cívica, 2018, pp. 21-22). Cabe señalar que integrantes de la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada, también asistían a reuniones con actores estatales durante el proceso de construcción legislativa (250220OSC07; 020320OSC02).

legislativa; para ello, su tarea consistía en traducir las demandas de los familiares a lenguaje técnico jurídico.

Asimismo, durante el desarrollo de sus actividades en torno a la Ley sobre desaparición, el MNDM tuvo el acompañamiento técnico de actores internacionales como la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la organización Amnistía Internacional-México.

Cada elemento de la estructura organizativa del MNDM tenía tareas bien definidas; sin embargo, no eran rígidas pues se iban adaptando o ajustando a las necesidades del propio movimiento y del proceso de interlocución con el Estado; por ejemplo, hubo un momento en que el Equipo técnico se fusionó a la Comisión de incidencia (300120AT02); o bien, la Comisión de organización “que la realidad es que esa jamás se dio, pero había en un inicio una comisión de [...] lo organizativo” (070220V02). Este también fue el caso de la Comisión de facilitación, cuya coordinación estuvo a cargo, principalmente, de dos OSC.

Esta comisión de facilitación que se intentó que fuera mixta de organizaciones y familiares al final se quedó solamente en organizaciones y sinceramente creo que ha ayudado el hecho de que al menos dos de las organizaciones que hemos puesto el mayor esfuerzo en ella, somos organizaciones dedicadas a la facilitación y transformación de conflictos como nuestro eje principal de trabajo (200220AT01).

Por otro lado, como señala Aguilera (2018, p.164), “a través del proceso organizativo, las familias se asumen como sujetos de derechos en lo colectivo, y no sólo en lo individual, y se asumen con un compromiso de hacer cambios sociales estructurales que puedan beneficiar tanto a aquellas personas que están viviendo esta gravísima situación, como evitar que esto continúe sucediendo”.

En resumen, la estructura organizativa del MNDM fue diseñada para potenciar el juego estratégico, poner en el centro de la construcción legislativa a los familiares de las víctimas de desaparición, generar propuestas técnicas que tuvieran como base sus saberes y experiencias y, a su vez, que fueran partícipes en el proceso de discusión legislativa, todo esto con el acompañamiento técnico de OSC y actores internacionales.

Este formato fue relevante para la consolidación organizativa del MNDM porque, como señala Almeida (2020), “por mucho que se empeñen algunos actores colectivos en defender la importancia de las redes flexibles y horizontales, lo cierto es que los movimientos requieren cierto grado de organización y coordinación centralizada para sostenerse en el tiempo” (p. 127). Además, como ya se ha dicho, la estructura organizativa es la que brinda capacidades para movilizar los recursos.

En tal sentido, “la mayoría de los movimientos sociales se desarrolla dentro de escenarios sociales establecidos [...] los escenarios sociales establecidos suministran a los insurgentes los diversos recursos necesarios (líderes reconocidos, canales de comunicación, redes de confianza, etc.) para emprender una acción colectiva sostenida” McAdam (2003, p. 285)¹⁰⁹.

Desde esta perspectiva, entonces también son relevantes aquellos recursos que contribuyen a sostener la movilización como los recursos no organizacionales que, en seguimiento a Almeida, (2020) pueden sintetizarse en capital humano, capital social y capital estratégico (pp. 127-130).

Este punto de vista es adoptado como herramienta analítica en esta investigación para identificar la manera en que el MNDM puso en marcha este tipo de recursos, sobretudo por la heterogeneidad de los colectivos que lo integraban, algunos más recientes que otros o con mayor o menor experiencia, pero todos integrados con el objetivo común de contar con una

¹⁰⁹ McAdam (2003, p. 285), como se citó en Almeida, (2020, pp. 120-121).

ley general que contemplara las necesidades de las familias, por ejemplo, las bases para la búsqueda de personas desaparecidas, la investigación de los hechos, el castigo a los perpetradores; así como considerar la reparación del daño y medidas de no repetición.

3.3 Los recursos no organizacionales

3.3.1 El capital humano

Ya se ha mencionado en este trabajo que el capital humano de las personas que intentan organizar un movimiento, es un tipo de recurso que involucra las destrezas de la gente que puede ser movilizadas, como hablar en público u organizar una reunión en un barrio popular, lo cual favorece la capacidad de movilizar a las comunidades desprovistas de estos talentos; asimismo, hay otras destrezas que pueden resultar útiles como las que pueden aportar los abogados o los científicos, lo cual también requiere una adaptación parcial al contexto.

Así, con base en la información obtenida se identificaron lo que bien pueden ser algunas destrezas de familiares de personas desaparecidas, que fueron clave para la interacción del movimiento con actores oficiales durante el proceso de creación de la Ley sobre desaparición.

En este sentido, para efectos de esta investigación, destacan las habilidades aprendidas por las familias y que principalmente se relacionaban con la búsqueda en campo de sus seres queridos y el seguimiento e investigación de sus casos ante instancias de diversos órdenes de gobierno.

De hecho, una de las primeras demandas del MNDM fue que los legisladores abrieran un espacio para escuchar de viva voz las experiencias y recomendaciones de las familias para la construcción de la nueva ley (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 26).

Ahora bien, si la estructura organizativa es la que otorga la capacidad para movilizar los recursos, entonces interesa saber la manera en que se logró movilizar el capital humano del que era depositario el movimiento.

Esta compleja labor se tejió al interior del MNDM mediante el acompañamiento de algunas OSC que ya tenían experiencia en la atención de casos relacionados con la desaparición de personas y en temas de derechos humanos, como las del norte del país (220620OSC06; 290120RE02) que ya venía trabajando desde al menos la primera década del presente siglo, así como otras más con las que los colectivos de familiares fueron encontrándose durante el proceso de la reforma constitucional que permitió legislar en materia de desaparición de personas.¹¹⁰

De esta manera, los saberes, experiencias y propuestas de los colectivos de familiares se integraron en un documento después de haber tenido siete encuentros regionales a lo largo y ancho del país, mismos que se organizaron con el acompañamiento y facilitación de diversas OSC, algunas de ellas con experiencia en la organización de instancias de derechos humanos (200220AT01)¹¹¹, (Centro de Colaboración Cívica, 2018, pp. 21-22, 29-30)¹¹².

Igualmente, en el Equipo técnico confluían los familiares y representantes de OSC que tenían diferentes perfiles como abogados —un par de ellos eran al mismo tiempo familiares de víctimas de desaparición—, psicólogos y

¹¹⁰ Así lo revelaron diversas personas entrevistadas: 050220OSC01, 020320OSC03, 130220OSC05, 220620OSC06, 250220OSC07, 100220OSC08, 160320OSC09, 300120AT02, 070220V02.

¹¹¹ Otras entrevistas también se refieren a los colectivos más antiguos 300120AT02, 22050IDH01, 22050IDH02, 130220OSC05.

¹¹² Una persona que participó en el proceso legislativo desde el Senado de la República dijo: “[...] el movimiento que ya se iba [...] agrupando alrededor de SERAPAZ básicamente y pues FUUNDEC-FUNDEM, este, Fundar, son como los tres grupos ya más organizados de sociedad civil que [...] se constituyen como un esquema de organización ante la necesidad de empezar a sentarse con el Ejecutivo Federal para la discusión de las propuestas y de cómo iba a ir avanzando la construcción de las leyes, [...] tenía mucha más [...] estructura organizativa dada su construcción por gente que tenía experiencia en la organización de instancias de derechos humanos [...]” (290120RE02).

defensores de derechos humanos (100220OSC08), (070220V02), cuya labor implicaba acompañar y ayudar a las familias con sus conocimientos técnicos.

Diversos datos refieren que integrantes del Equipo técnico escuchaban las experiencias y saberes de los familiares y los traducían a lenguaje técnico¹¹³ —legal y jurídico— y, si bien es cierto este ejercicio era complejo, lograron crear insumos o documentos técnicos para la discusión legislativa en torno a la Ley sobre desaparición (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 21).

Asimismo, para que esta retroalimentación fuera más fluida hubo un momento en el que se acordó que a las reuniones de trabajo, incluyendo las que tenían que ver con los actores oficiales, asistieran tanto representantes de las familias como de las OSC (300120AT02).

En relación con lo anterior, una persona que fue parte del Equipo técnico y representante de una OSC del norte del país y de las más antiguas señaló:

Bueno, la principal aportación sin duda fue la asistencia técnica y poder traducir una demanda social a un lenguaje técnico jurídico y poder conceptualizar algo [...] había un trabajo previo en Coahuila [...], pero que era nuevo para el resto del país, entonces me parece que ese ha sido uno de los aportes más importantes del Equipo técnico. [...] la oficina del alto comisionado para los derechos humanos estuvo presente durante todo el proceso dando asistencia técnica, el CICR

¹¹³ Esta dinámica al interior del MNDM la describió de la siguiente manera una persona que formó parte del Equipo técnico: “[...] digamos las discusiones las teníamos entre quienes integramos el equipo en un nivel muy técnico, pero siempre digamos tomando como la opinión de las familias y traduciendo su opinión a un lenguaje técnico; para esto, particularmente se realizaron diversos foros aquí en la Ciudad de México y en los estados para recopilar todas digamos todo el planteamiento de las familias y entonces eso se pasa al Equipo técnico, se hace, digamos, la traducción y entonces eso se vuelve a rebotar, después, en reuniones diciendo: a ver lo que ustedes nos dijeron jurídicamente se veía traducido de esta manera, entonces eso era lo que se hacía. Algo muy importante era, o más bien que se intentó en la medida de las posibilidades, convocar a la mayor cantidad de personas de familiares a discutir esto o sea claro es siempre muy difícil llegar a todas, pero lo que sí es que la gran mayoría de quienes en ese momento integraban el movimiento sí fueron parte de la discusión central de lo que tendría que ser la ley” (020320OSC03).

también se suma posteriormente ya en una parte final, pero tuvimos digamos asistencia técnica de estos dos (020320OSC03).¹¹⁴

De esta manera, todo lo que se planteaba frente a actores oficiales ya tenía el aval del MNDM (2205OIDH01); por ello, cuando se integraron al Equipo técnico varias familias fue renombrado como Equipo técnico ampliado (130320V01), (070220V02).

Por otro lado, diversas fuentes de información refieren que para la traducción de las demandas y experiencias de los familiares a lenguaje técnico jurídico basado en los estándares internacionales en materia de desaparición de personas, el Equipo técnico tuvo la asesoría de actores internacionales como la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja y Amnistía Internacional-México (220520OIDH01), (050220OIDH02), (120220OIDH03).

En este orden de ideas, algunas entrevistas también revelaron que para el análisis técnico de los temas forenses se tuvo el apoyo del CICR (120220OIDH03) y del Equipo Argentino de Antropología Forense (070220V02).

[...] había temas en los que tal vez alguna organización llevaba liderazgo, por ejemplo, el tema de tipos penales pues obviamente era la ONU la que tenía como la voz principal de los expertos los que sabían, los que podían defender mejor y en el tema forense, por ejemplo, sí fue el CICR el que tenía mayor claridad sobre qué plantear y qué se necesitaba en la ley general [...] (220520OIDH01).

¹¹⁴ Otra persona que brindó apoyo técnico al MNDM dijo: “[...] eso fue todo el tiempo, estar llevando [...] la voz de las familias [...] y dos, el trabajo de estar consultando constantemente cuando a nosotros nos regresaban un borrador, pues se hacían reuniones con las familias para bajar y consultar el que llevábamos, o sea nosotros no trabajamos solas” (100220OSC08). Esta misma idea fue señalada por otra persona que formó parte del Equipo Técnico (250220OSC07).

En suma, el acompañamiento de las OSC y los actores internacionales permitió traducir los saberes y experiencias acumuladas por los familiares —capital humano— en insumos técnicos para la interacción del MNDM con los actores oficiales.

3.3.2 El capital social

Se refiere a los niveles de confianza y cohesión que existe en el interior de las comunidades. La interacción frecuente entre las personas favorece el intercambio de información crucial que sería menos accesible en otros contextos, así como la rendición de cuentas¹¹⁵ (Almeida, 2020, p. 128).

En este trabajo se usará esta perspectiva como herramienta analítica para identificar la manera en que se elaboró el intercambio de información y se forjó la confianza y la cohesión al interior del movimiento; así como la manera en que este recurso fue movilizado por la estructura organizativa.

Como se explicó arriba, la tarea de la Comisión de facilitación era proveer un proceso participativo y de articulación entre las OSC y los colectivos de familiares, lo cual implicaba ser un espacio de consulta y deliberación interna.

Esta labor requería superar los desafíos de las dimensiones del MNDM que congregaba a más de 50 colectivos de familiares, la dinámica del propio proceso de interacción que llegó a tener con el Estado y cómo mantener la cohesión de un movimiento tan diverso.

Para superar estos retos fue clave la adaptabilidad de la estructura organizativa a las necesidades del movimiento, lo cual repercutía en la actividad de su capital social. A este respecto, una persona que participó en la coordinación de la Comisión de facilitación señaló las complejidades de la

¹¹⁵ Según (Small, 2009) y Putnam (2000). Como se citó en Almeida (2020, p. 128).

comunicación al interior del movimiento y la manera en que fue transformándose.

[...] al principio funcionó muy asambleariamente [...] eran como grandes encuentros nacionales en que se tomaban las decisiones [...] y obtenían la legitimidad del encuentro, pero efectivamente llegó un momento en el que la velocidad del proceso no permitía trabajar, así algunas de las comisiones tenían como materia principal la interlocución como la Comisión de incidencia, por ejemplo, de búsqueda y entonces se convirtieron en espacios más flexibles, mixtos entre organizaciones nacionales, internacionales y colectivos, que sí tenían mucho mayor agilidad en su trabajo y hubo un tercer mecanismo que era muy informal, no entra en la estructura del movimiento pero funcionó, [...] era el de la redes de desaparición [...] Y entre las redes ya también vas a comunicar [...] realmente sí permitió abrir también otro espacio de construcción de acuerdos [...].

Y diseñamos un mecanismo de consulta de emergencia que pues en su momento funcionó también relativamente, todo aquí era un poco relativo creo que el movimiento tuvo y sigue teniendo siempre el gran desafío de cómo llegar a la base más social del movimiento el primer piso (200220AT01).

Otro desafío tenía que ver con la cohesión del MNNDM pues, como revelaron diversas entrevistas, siempre hubo una tensión en su interior que se relacionaba con aspectos de su propia heterogeneidad y dimensiones, así como con su proceso organizativo.¹¹⁶

¹¹⁶ Por ejemplo, quien estuvo al frente del Equipo de incidencia señaló: “[...] tensiones hubo, digo es normal es un grupo súper heterogéneo, habían [...] colectivos que ya traían pues al menos cinco años trabajando y con un acompañamiento muy fuerte y también de las organizaciones, entonces tú ahí también ves el nivel de discusión y conocimiento y otros colectivos que se fueron formando en el camino y uniendo, entonces también pues tenían un nivel incluso en términos emocionales, [...] no quiere decir que a algunos les duele más que a otros, lo que quiere decir es eso que te implica emocionalmente y que te drena

En este sentido, una persona que estuvo al frente de los trabajos de la Comisión de facilitación sintetizó las principales tensiones de la siguiente manera:

[...] algunas tienen que ver con [...] perspectivas políticas, es decir, este tema por ejemplo de derechos humanos y este otro perfil de liderazgos y colectivos que se forman a partir de su necesidad específica [...] por una circunstancia histórica y no por una decisión militar.

[...] otra yo creo que tenía que ver con el tipo de acompañamiento que las organizaciones civiles podían hacer a los colectivos de familiares, hay yo diría como dos modelos [...] el modelo que proviene más de la experiencia de derechos humanos [...] hace la defensa en litigios en nombre de las víctimas [...] y un modelo que se construyó más en la lógica de formar un movimiento social en el que el sujeto fueran los familiares y no las organizaciones, que implicaba ponerte más atrás y empezar a tener reglas del juego donde sólo podían hablar en espacios públicos o representarse a sí mismos los familiares [...] en nuestra práctica nada de eso fue fácil.

[...] Y la tercera, pues los conflictos propiamente horizontales entre las víctimas, disputas por el liderazgo, por el protagonismo y también pues las diferentes experiencias propias, [...] estratégicamente en muy poco tiempo hubo también diferencias, [...] en las que se pusieron digamos la construcción de una

emocionalmente lo pones en juego de manera distinta, entonces siempre hubo [...] tensiones distintas en momentos distintos.

[...] hubo otras, venían sobre todo del proceso organizativo, también complicado, imagínate un movimiento nacional más de 50 colectivos. Eran colectivos [...] o sea representaciones muy diversas [...] llegamos a tener plenarios de 150 personas, entonces muchas tensiones, a veces tenían que ver con el nivel de entendimiento de lo que estábamos hablando quienes estábamos en la discusión técnica y política, no tener la capacidad de estar transmitiendo adecuadamente [...]” (300120AT02).

institucionalidad de frente a las acciones directas de búsqueda [...], ¿cómo se superaron?, en todos los casos se pudo hablar de estos temas, se pudieron encontrar formas de salir (200220AT01).

En efecto, a pesar de que existían tensiones al interior del movimiento, se hacían esfuerzos por mantener la cohesión del mismo. En buena medida esta labor correspondía a la Comisión de facilitación que, como se dijo líneas arriba, estaba integrada principalmente por dos organizaciones cuyo trabajo se enfocaba a la facilitación y transformación de conflictos¹¹⁷.

A partir de la información obtenida es posible identificar otras dos vías que se interrelacionaron permanentemente y que permitieron mantener, en la medida de lo posible, una cohesión al interior del movimiento: una era entre los familiares y la otra entre estos y las OSC.

La primera vía consistió en sostener acuerdos de convivencia, así como una horizontalidad (130320V01), (070220V02). Como comentó el familiar de una víctima:

[...] la situación de inseguridad nos puso ahí, es lo que nos identifica y nos une este amor por nuestros familiares y la necesidad y exigencia de la búsqueda, pero somos muy diferentes, hay una gran diversidad de personalidades y personajes, entonces era importante esta parte organizativa del respeto, o sea no porque no sepa escribir o no sepa expresarme, mis ideas tienen menos peso que las tuyas, no porque yo tenga tres meses aquí y tú tengas cinco años quiere decir que tus ideas valen más (070220V02).

¹¹⁷ Como señalan sus respectivos portales de internet; por un lado, estaba, SERAPAZ Servicios y Asesoría para la Paz, A.C, dedicada a brindar servicios para la Paz, la justicia y la dignidad a través del acompañamiento y fortalecimiento de actores sociales, así como en articulaciones de procesos e iniciativas locales para la transformación positiva de conflictos, <https://serapaz.org.mx/quienes-somos/>. Y por el otro, el Centro de Colaboración Cívica organización especializada en el diseño, implementación y acompañamiento de procesos participativos para la toma de decisiones y en la facilitación de espacios de diálogo multi actor en temas de interés público, <https://colaboracioncivica.org>.

Por otra parte, los rituales y las celebraciones de los integrantes del movimiento, como los abrazos, compartir los alimentos y planear las manifestaciones públicas, fueron importantes para dar sentido a su accionar (Centro de Colaboración Cívica, 2018, pp. 36-37).

Asimismo, los espacios de escucha del dolor, el entendimiento de la tragedia y la ejecución de las diferentes campañas de difusión de la problemática de la desaparición en el país, así como los actos de exigencia a las autoridades a favor de la satisfacción de sus intereses y necesidades primordiales, se constituyeron en un elemento clave que daba sentido a su actuar colectivo (Centro de Colaboración Cívica, 2018, pp. 36-37).

Esto apoyó a la cohesión del colectivo y fue modelando el sentido de su caminar a favor de la creación de la Ley sobre desaparición. También abonó a la unión la toma de decisiones por consenso y basadas en lo que los familiares consideraban eran irreductibles, es decir, si bien es cierto en cada región y entidad del país hay muchas diferencias, se tomó la decisión de tener una demanda única basada en los mínimos que consideraban debería contemplar la ley y, a partir de ese piso, alcanzar los máximos estándares (130320V01), (2205OIDH01), (200220AT01)¹¹⁸.

Lo anterior se relaciona estrechamente con la segunda vía, la cual se refiere a los esfuerzos para mantener la cohesión entre los familiares y las OSC.

La negociación se llevó a cabo entre el Equipo Técnico del MNDM y las familias. Se tuvo como propósito redactar los mínimos que debía contener la Ley, lo cual implicaba hallar un equilibrio entre lo que recomendaban los expertos y lo que exigían los familiares. La construcción de confianza fue el elemento esencial que sostuvo al

¹¹⁸ Al respecto, el familiar de una víctima que participó en las mesas de trabajo con el Estado expresó: “[...] lo que hemos hecho es caminar sobre mínimos [...], pues aquí lo importante son ellos y son todos [...] no es mi desaparecido, no es tu desaparecido, son los dos y la construcción que haga el movimiento no es nada más por el tuyo y por el mío, sino por el de aquellas personas que no están sentadas aquí” (070220V02).

proceso de negociación, según afirmaron quienes vivieron el proceso (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p 47).

En efecto, si bien es cierto el movimiento se asumió como un colectivo de víctimas, permitió la participación de organizaciones para darles acompañamiento técnico, político y estratégico (050220OSC01), lo cual no sólo era por sus conocimientos y experiencias en el tema, sino también porque se trataba de un voto de confianza por parte de los familiares (130220OSC05), (250220OSC07).

No obstante este ejercicio implicó un desafío tanto para los familiares de las víctimas como para las mismas OSC. Al respecto, una persona que formó parte del Equipo técnico dijo:

No les podemos decir qué hacer y ahí creo que se generó una [...] política de las ONGs [...] tener siempre en el centro a la víctima, pero tienes que considerar también que [...] tienes por ejemplo una Tita Radilla que es una defensora de derechos humanos que seguramente sabe más de desaparición forzada [...] pero también tienes otras víctimas que se unieron en el movimiento que en ese momento su familiar llevaba un mes desaparecido [...] es muy complicado construir [...] desde la centralidad de la víctima (130220OSC05).

De esta manera, si bien es cierto el capital social fue un recurso movilizad mediante la estructura organizativa, siempre se procuró poner en el centro a las familias, lo cual el movimiento consideró era clave para la discusión de la Ley sobre desaparición.

3.3.3 El capital estratégico

Este tipo de capital o recurso se refiere a la experiencia de una comunidad en materia de acción colectiva; es decir, los activistas y las comunidades saben

cómo y dónde movilizar a la población con base en experiencias previas, lo cual también evoluciona mediante el trabajo y la adaptación a modelos exitosos de organización (Almeida, 2020, pp. 129-130).

Al analizar la información obtenida se encontró que la experiencia del MNNDM, en cuanto al capital estratégico, se nutrió de por lo menos tres procesos que se desarrollaron antes del 2015 —año en que surgió el movimiento— y que pueden señalarse como experiencias previas que fueron adaptadas y puestas en marcha para la interacción con el Estado en torno a la nueva Ley sobre Desaparición.

Un primer proceso tenía que ver con los colectivos de familiares de larga data enfocados a las desapariciones de la llamada “guerra sucia” de las décadas de los sesenta, setenta y ochenta (200220AT01), (020320OSC02) que a través de sus luchas ya habían desarrollado su propia experiencia, como fue el caso de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México (AFADEM) que formaba parte del MNNDM (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 57).

El segundo proceso fue desplegándose durante el inicio del presente siglo desde el ámbito local y se trataba de familias que denunciaban ante las autoridades la desaparición de sus seres queridos, hacían sus propias investigaciones y poco a poco fueron encontrándose, acudían a los medios y se manifestaban en las plazas públicas; asimismo, algunos familiares empezaron a formalizar colectivos o asociaciones en entidades como Baja California, Chihuahua, Guerrero, Sinaloa, Michoacán y Coahuila, siguiendo las rutas de la violencia en el país (Villarreal, 2014), (220620OSC06).

Posteriormente, integrantes de algunos colectivos se unieron al MNNDM al tiempo que continuaban trabajando en lo local (220620OSC06), este fue el caso del colectivo Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC) que surgió en el 2009, Voces Unidas por la Vida creado en el 2008 en Culiacán, Sinaloa, así como el Comité de Familiares y Amigos de

Secuestrados, Desaparecidos y Asesinados en Guerrero, formado en el 2007 (Villarreal, 2014), (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 57).

Un tercer proceso devino en el marco del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad constituido en el 2011, cuya razón de ser era la lucha a favor de las víctimas del Estado, de la violencia en México y de diversos delitos. Esta movilización nacional dio lugar, entre otras consecuencias, a la creación de la Ley General de Víctimas y a la visibilización del fenómeno de las desapariciones de personas en el país, pero también a que los familiares fueran encontrándose geográficamente, lo que derivó en el surgimiento de nuevos colectivos y el fortalecimiento de otros¹¹⁹ en un contexto de crisis de derechos humanos.

En ese entorno se crearon, por ejemplo, en el 2011 Lucha por Amor, Verdad y Justicia (LUPA) y después de la separación de una familia en el 2013 adoptó el nombre de Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos de Nuevo León (AMORES); por su parte, los familiares que se separaron de LUPA integraron en el 2012 el colectivo Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León (Fundln) que formó parte del MNDM, el Colectivo Solecito Veracruzano integrado en el 2014 también se sumó al movimiento. Finalmente, en Xalapa, Veracruz varias organizaciones civiles integraron el Colectivo por la Paz para dar la bienvenida al MPJD (Villarreal, 2014), (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 27).

De esta manera, diversos colectivos empezaron como expresiones locales de articulación y acompañamiento para la búsqueda de sus familiares y la investigación de sus casos ante las autoridades, después comenzaron las articulaciones a nivel regional y luego en todo el país, en muchas ocasiones acompañados por OSC, como fue el caso de Ciudadanos en Apoyo a los

¹¹⁹ (300120AT02), (2610DDH02), (210220OSC04), (200220AT01), (2205OIDH02).

Derechos Humanos A. C. que en el 2011 brindó asesoría a un grupo de familiares que más tarde conformó LUPA en Nuevo León.

En este sentido, una persona defensora de derechos humanos e involucrada en el tema de la desaparición en México precisó este desarrollo de la siguiente forma:

[...] se propicia la construcción de nuestros desaparecidos de aprendizaje del MPJD, ya viene de un proceso organizativo de construir sus propios colectivos, ya se empieza a entender con más claridad qué es el fenómeno de las desapariciones forzadas, ya hay un aprendizaje formativo bien por el Alto Comisionado, bien por organismos públicos de derechos humanos, bien por organismos de la sociedad civil, bien por expertos de Naciones Unidas que accedieron, bien por estándares internacionales como la CIDH, bien porque había un basamento que permitía que se encontraran [...]

Entonces hay como una suma de factores que llevan a que las víctimas se vuelvan protagonistas y hay víctimas que estudian y aprenden y asumen un rol más activo, hay quienes incluso empiezan a estudiar el fenómeno de las desapariciones, en Coahuila por ejemplo, o empiezan a tomar cursos o empiezan a acompañar víctimas y convierten ese rol más activo y yo creo que el MNDM es una señal de un tiempo de maduración de las organizaciones de la sociedad civil o de las víctimas más propiamente dicho, lo entiendo como una expresión de un movimiento social (2610DDH02) ¹²⁰.

¹²⁰ En este mismo orden de ideas, un integrante del Equipo técnico que acompañó al MNDM dijo: “[...] siempre es importante la participación de los familiares porque los familiares ya, a esos años, ya tenían mucho conocimiento, a lo mejor no de leyes, pero en la práctica sabían cómo funcionaban las autoridades, las instituciones y saben qué es lo que no funciona, fue muy importante esa experiencia práctica de los familiares para decir: tú me estás proponiendo esto, eso no sirve, ya lo vimos ya lo practicamos, ya lo sufrimos, no sirve. No lo quiero a lo mejor no sé lo que quiero, pero eso que tú me propones no lo quiero ese fue como una participación como importante de las víctimas, pero realmente ya en la discusión más fina, ahí sí participaron” (020320OSC02).

Por otro lado, las estrategias y tácticas del MNDM se iban adaptando a las necesidades del juego estratégico; es decir, conforme se iba desarrollando la discusión de la Ley sobre desaparición, por ejemplo, durante el segundo semestre de 2016 el movimiento llevó su incidencia a las calles y se movilizó en diversos estados de la República para socializar su lucha, compartir sus diversas historias y recolectar firmas para aumentar su presión e influencia ante los tomadores de decisiones (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 29).

En resumen, en este trabajo se identifican al menos tres procesos importantes que no solo forjaron un movimiento muy influenciado por las ideas de derechos humanos, sino que también brindaron a los familiares y sus colectivos experiencias, saberes y estrategias, así como una mayor especialización a algunas de las OSC que les acompañaron, lo que abonó al capital estratégico del MNDM y su estructura organizativa.

3.4 Otros recursos materiales

A parte de los recursos antes señalados, la información obtenida da cuenta de que ya formado el movimiento, a través de la estructura organizativa, también se movilizaron recursos materiales que fueron orientándose según los requerimientos del juego estratégico.

Entre otros recursos que se pusieron en marcha estaban el dinero, el tiempo (270220V03), espacios físicos para reunirse o para dar a conocer su causa, el transporte y herramientas tecnológicas, que fueron fundamentales en momentos álgidos; por ejemplo, al final de la discusión de la ley con actores oficiales.

Somos más de 50 colectivos en todos los estados. Manejar toda esta información a nivel nacional era imposible, pero sí se dio. Usábamos varios medios, incluso WhatsApp [...]

El documento con el resultado de dichas negociaciones fue evaluado internamente por el Movimiento [...]. Hicimos consulta a través de llamadas, de mensajes, de Skype [...] (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 32).

Cabe señalar que algunos recursos provenían de los mismos colectivos y otros de algunas OSC; por ejemplo, el MNDM realizó diversas conferencias de prensa para explicar al público la complejidad del tema de la desaparición de personas y la necesidad de contar con una ley general, se elaboraron estrategias de comunicación y también una página web del movimiento, para lo cual se contó con el apoyo de la Comisión de facilitación (comunicación), particularmente de SERAPAZ Servicios y Asesoría para la Paz A.C., (200220AT01), (300120AT02).

En cuanto a los puntos de encuentro, también información señala que algunas OSC abrieron sus instalaciones como el Centro de Comunicación Social A.C. (Cencos) que facilitó sus espacios para dar a conocer al público los comunicados de prensa del movimiento; (300120AT02), (2610DDH02);¹²¹ o bien, Amnistía Internacional México en donde eventualmente se reunía el Equipo técnico (290120RE02).

Con respecto al dinero y el transporte —incluidos diversos viajes fuera del país—, también se contó con el apoyo de la estructura organizativa mediante la búsqueda de financiamientos (220620OSC06).

Asimismo, un representante de una OSC dijo: “creo que pudimos descentralizar más el Movimiento, debimos haber llegado más a las regiones, el problema es que los recursos humanos y financieros eran limitados, éramos muy poquitas personas” (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 51).

¹²¹ En relación con la obtención de espacios un familiar señaló: “[...] recuerdo varias ocasiones en las que afuera del Senado sí nos llevábamos una mesa con una bocina, así con el micrófono a dar la conferencia [...] si no, otras conferencias como en espacios, así más relajaditos, en CENCOS (070220V02).

En este sentido, el familiar de una víctima señaló: “[...] oficialmente te digo no sé, pero es el esfuerzo y el trabajo de las organizaciones, SERAPAZ y el CCC fueron los que buscaron financiamiento. [...] ahora sí que, con estas grandes financieras de toda la vida, que apoyan en todos lados” (070220V02).

Igualmente, conforme avanzaba el proceso de la Ley sobre desaparición, las OSC y las familias aportaban recursos económicos e incluso en ocasiones lo hicieron instancias estatales.

Por ejemplo, una persona integrante de una OSC del estado de Coahuila señaló:

[...] pues primero lo regional [...] la gente buscaba como llegar, las ONG’s apoquinando recursos para los camiones para rentar, pero las doñas también buscaban siempre, era que nadie se quede sin representar entonces la gente llegaba como podían y si no alcanzaban cupo en el camión, pues se iban como podían, entonces la gente ponía y las ONG’s le puso el trabajo, movilizarse por todo el país.

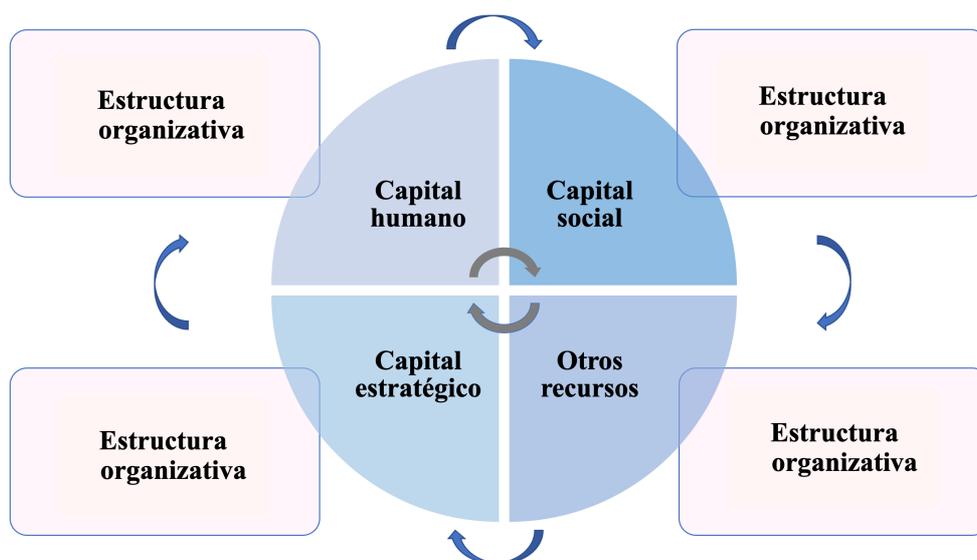
[...] en septiembre entregamos los mínimos y a partir de ahí fue que hicimos los foros, después de eso hicimos los foros con el Congreso y [...] le llamaron el parlamento abierto [...] pero querían los foros lo típico ¿no? de te doy para diez pasajes, [...] nos las pasamos peleando con el Congreso para que pagaran lo más que se pudiera, para que llegara más gente, pues todos estábamos con los quintos contados, todo mundo poniendo [...] de lo que tenía las ONG’s y las familias y entonces hicimos los foros [...] (220620OSC06).

Por otro lado, la necesidad de intercambiar información y avanzar en la toma de decisiones al interior del MNMD llevó a hacer uso de herramientas tecnológicas como correos electrónicos o chats telefónicos e incluso en ocasiones fue necesario capacitar a las familias para poderse comunicar por

esas vías¹²². La movilización de los recursos a través de la estructura organizativa puede representarse como se muestra en la Figura 4.

Figura 4

Los recursos no organizacionales y su movilización por parte de la estructura organizativa



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, con base en lo analizado en torno a la estructura organizativa y los recursos del MNDM, también es posible identificar sus principales características a la luz de la crisis de derechos humanos en México, particularmente en torno a las desapariciones generalizadas.

En este sentido, destaca que los colectivos que conformaron al movimiento venían de un proceso organizativo previo, algunos de ellos muy maduros y

¹²² Al respecto, un familiar comentó: “[...] Hubo talleres para el uso del correo electrónico, talleres para el uso del WhatsApp, talleres para las entrevistas, talleres para la negociación [...] las mamás son tan amorosas y tan luchonas que han hecho los esfuerzos por aprender lo mínimamente necesario para poderse comunicar con los medios electrónicos” (070220V02).

de larga data; así, puede decirse que el formato organizativo adoptado por el MNDM fue producto tanto de la experiencia como de la innovación.

Esto se vio reflejado, por ejemplo, en la decisión de colocar en el centro del proceso de construcción legislativa a los familiares de las víctimas de desaparición, quienes además tenían una fuerte influencia ideológica en torno a los derechos humanos. Mientras que las organizaciones nacionales e internacionales que les acompañaban les brindaron una serie de insumos técnicos, políticos y estratégicos.

Esto puede resumirse con las palabras de una persona que participó en el proceso legislativo desde el Senado de la República:

[...] la mayoría de los colectivos que participan en el movimiento [...] son colectivos de [...] básicamente familiares de víctimas que a partir de la desapariciones se fueron empoderando, [...] la característica de FUUNDEC-FUNDEM es que es una organización de víctimas que surge de una estructura más consolidada, de una organización de derechos humanos como es el Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios, entonces eso permite al movimiento de desaparecidos un aporte muy importante, porque había un núcleo de militantes o activistas de los derechos humanos con mucha más capacidad organizativa y los colectivos de víctimas, más bien son víctimas que a partir de su propio dolor, de su propia tragedia se van empoderando [...]” (290120RE02).

Otro aspecto a destacar es que, si bien es cierto la estructura organizativa se conformó por cuatro pilares que permitieron la movilización de recursos, también tuvo la virtud de flexibilizarse ante las necesidades del movimiento y conforme avanzaba el proceso de interacción con actores oficiales.

Asimismo, la estructura organizativa que caracterizó al movimiento fue relevante para dotarlo de la fuerza suficiente y el peso político para convertirse en un interlocutor clave con el Estado.

Estas y otras características que dieron esencia al MNM pueden sintetizarse como se muestra en la siguiente Tabla 5.

Tabla 5

Caracterización del MNM

MNDM	Formato organizativo	Recursos no organizacionales	Otros recursos	Acompañamiento técnico, político y estratégico
<ul style="list-style-type: none"> Más de 50 colectivos de familiares de todo el país y tres países de Centroamérica. Heterogeneidad de los integrantes. Influenciado por por las ideas de derechos humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> Innovador Consolidado: comisión de incidencia, búsqueda, facilitación y equipo técnico. Las familias son el centro del proceso de construcción legislativa. Flexible. Articulado. Mecanismos de comunicación, coordinación y deliberación interna. 	<ul style="list-style-type: none"> Experiencia de los familiares. Búsqueda en campo de sus seres queridos y el seguimiento e investigación de sus casos. Construcción de confianza y cohesión entre sus integrantes. Experiencia en materia de acción colectiva. 	<ul style="list-style-type: none"> Financiamiento proveniente de OSC y los familiares. Auspicio de espacios de encuentro. Acceso a herramientas tecnológicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Alianzas con OSC mexicanas, Amnistía Internacional, las Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Fuente: Elaboración propia.

En conclusión, la estructura organizativa del MNM no solo le brindó la capacidad para movilizar sus recursos y aumentar el juego estratégico, sino que también funcionó como los pilares que dieron sostén a los repertorios de interacción y, por lo tanto, también son clave para comprender los resultados políticos generados por el movimiento en un contexto de desaparición generalizada de personas en México.

4. El proceso de enmarcado del conflicto en torno a la desaparición de personas

El proceso del enmarcado obliga a definir sus elementos, pues con ello no solo se da cuenta de cómo un movimiento encuadró o delineó su lucha, sino también cómo fueron recibidos los mensajes de su movilización por otros interlocutores, como el público en general o potenciales simpatizantes (Almeida, 2020, p. 147).

Así, para efectos de esta investigación, en el presente apartado se ha planteado como objetivo: identificar el proceso de enmarcamiento del conflicto sobre la desaparición de personas en el país por parte del MNDM, lo cual se hace a partir de una perspectiva de derechos humanos.

Con la finalidad de identificar y operacionalizar la información obtenida que permita alcanzar el objetivo planteado, se utiliza como herramienta analítica la perspectiva presentada por Chihu (2000, p. 216) que, en seguimiento a Snow y Benford, señala que hay tres tipos de marcos para la acción colectiva:

(1) Marcos de diagnóstico, que determinan cuándo una condición o evento social problemático necesita ser modificado; para ello, se identifica el problema y la atribución de culpa o causalidad de una situación injusta, es decir, hay un reconocimiento de responsables.

(2) Marcos de pronóstico, que dan propuestas para la solución de un evento social problemático, para lo cual identifica las estrategias, las tácticas y los objetivos. Ambos marcos son de significación y compatibles, pues las estrategias, las tácticas y los objetivos propuestos por el marco de pronóstico son consecuentes con el de diagnóstico.

Sin embargo, ni la identificación de un problema y de sus responsables, ni la propuesta de medidas para su solución motivan suficientemente la participación de los actores en un movimiento social, entonces se hace

necesario construir motivos en un entorno cultural dado para elaborar mensajes que emocionen a las poblaciones destinatarias; o bien, un discurso a favor de la causa que alienten la participación en la movilización y se garantice un cambio social; esto es, los (3) marcos de motivación (Chihu, 2000) y (Almeida, 2020).

Ahora bien, como se dijo párrafos arriba, el proceso de enmarcado que se analiza en este trabajo se hace a partir de una aproximación a los derechos humanos, por lo tanto, estos son vistos como actos de resistencia y de desafío al poder frente al conflicto de la desaparición de personas, con el fin de lograr un cambio social.

Esta es la razón por la que importa conocer la vivencia de los derechos humanos por parte del MNDM¹²³; es decir, interesa saber cómo vivió esos derechos o, en otras palabras, cuáles son los significados que les dio en un contexto determinado para convertirlos en demandas concretas dirigidas a instancias del Estado, como lo fueron los Poderes Ejecutivo y Legislativo; o bien, a actores oficiales —o actores gubernamentales— en particular.

Desde esta perspectiva se analiza un conflicto de derechos humanos y, por lo tanto, de relaciones de poder y de una disputa por el significado; por ello, igualmente corresponde conocer lo que se dijo desde las instancias estatales en torno a la desaparición de personas y, en particular, en relación con la necesidad de contar con una legislación la materia.

Finalmente, lo anterior no sólo permite observar a los diversos actores oficiales y no oficiales involucrados en este conflicto de derechos humanos, así como las estrategias que elaboraron, sino que también abona a responder la pregunta que guía esta investigación.

¹²³ Independientemente de otros actores que acompañaron al movimiento en sus reclamos al poder estatal, como la sociedad civil —nacional e internacional— y organismos internacionales.

4.1. El diagnóstico

Fueron diversos factores como la crisis de derechos humanos en el país y, en particular, la desaparición generalizada de personas lo que provocó la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso a) de abril del 2015 y publicada el 10 de julio de ese año, que facultaba al Congreso de la Unión para expedir una Ley general en la materia; además, dicha ley debería expedirse dentro de los 180 días siguientes a su entrada en vigor.

Esta reforma fue impulsada por familiares de personas desaparecidas, mediante la presentación de una propuesta ciudadana auspiciada por más de 120 organizaciones de la sociedad civil y personalidades con experiencia en el trabajo en materia de derechos humanos que, además, fue generada en un proceso que contó con la asistencia técnica de la OACNUDH-MX¹²⁴ (Serapaz, A.C., 2015c).

A pesar de que a través de dicha reforma a la Constitución mexicana se había activado el proceso legislativo para crear una ley sobre desaparición de personas, los colectivos de familiares decidieron integrar el MNDM, a fin de luchar por la pronta presentación de una iniciativa de ley general y que las familias asumieran la centralidad del proceso de construcción legislativa, pues de esta manera se garantizaría su derecho a la participación, el reconocimiento de sus saberes y la experiencia acumulada en relación con la búsqueda e investigación de sus casos (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 21).

¹²⁴ Se trataba de: “una propuesta ciudadana de reforma constitucional que busca el reconocimiento constitucional del derecho humano a no ser desaparecido (Art. 19); que incluso en caso de suspensión de garantías se asegure el derecho a no ser desaparecido (Art. 29); y facultar al Legislativo Federal a legislar en diversas materias enfocadas a la garantía de los derechos humanos reconocidos en el artículo 1 constitucional (Art. 73), entre ellas sobre desaparición de personas (segundo transitorio), tortura (tercer transitorio), ejecución arbitraria (cuarto transitorio) y desplazamiento forzado interno (quinto transitorio)” (Serapaz, A.C., 2015c).

Y es que los reportes de desapariciones no solo continuaban, sino que iban a la alza y había un contexto de desapariciones generalizadas en el país que, a su vez, repercutía en la realidad que enfrentaban las distintas familias, como una ausencia de información por parte de las autoridades a pesar de haber indicios de que la persona desapareció cuando estaba bajo la responsabilidad de la policía o las fuerzas armadas, amenazas y represalias durante la búsqueda; así como la indeterminación de la situación jurídica de la persona desaparecida, lo que generaba consecuencias en relación con el derecho a la propiedad, la custodia de hijos, los derechos de sucesión, entre otros (Elementos esenciales para la elaboración de la Ley General sobre personas desaparecidas en México, 2015).

En este orden de ideas, el familiar de una víctima de desaparición señaló:

[...] las familias venían presionando por una atención de sus gobiernos y no tenían respuesta, entonces trataban de llegar a la federación y pues se topaban con pared y con esta respuesta de pues primero que te atienda tu estado, salvo que hayan sido militares o con armas exclusivas del uso del ejército ¿no?, entonces veníamos ya con un trabajo fuerte con el gobierno del estado, pero con una necesidad muy clara de lo que no podía hacer el estado; por ejemplo, una de las cosas más simples es la seguridad social a la que tenían derecho las personas desaparecidas y sus familiares, que al desaparecer pues los patronos los daban de baja, ya no tenía la familia el acceso [...] entonces cuando nos empezamos a topar con eso dijimos: pues vayamos a lo federal [...] (070220V02).

Asimismo, las familias manifestaban:

[...] falta de empatía por parte de las autoridades, desconocimiento de la Ley y los estándares en materia de investigación penal y derechos de las víctimas, falta de recursos para generar acciones inmediatas de búsqueda, falta de análisis del contexto en el que se desarrollaban las

desapariciones, carencia de mecanismos de acompañamiento psicosocial a las víctimas, colusión con la delincuencia organizada, ausencia de expertos y herramientas para identificaciones forenses, falta de voluntad para llevar adecuadamente las investigaciones, criminalización de las personas desaparecidas y eventualmente de sus familiares [...] (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 18).

Evidentemente para el movimiento la realidad en torno a los derechos de las víctimas de desaparición y sus familias era una situación injusta que debía ser modificada; por ello, desafiarían al Estado hasta lograr su demanda de participación en el proceso legislativo y conseguir una Ley sobre desaparición que contemplara sus saberes, necesidades, que fuera integral y que se apegara a los estándares internacionales en el tema, lo cual consideraban le daría legitimidad al nuevo marco legal y las acciones estatales podrían responder de manera efectiva a la problemática de la desaparición de personas en el país.

Así, para abril de 2015 el MNDM prácticamente ya había delineado un diagnóstico de la situación en el país en torno a la desaparición de personas y definido la importancia y trascendencia de contar con una ley en la materia, no obstante al movimiento aún le faltaba avanzar en la elaboración de un pronóstico que presentara propuestas frente al conflicto social de la desaparición de personas en México.

Los colectivos de familiares se propusieron desarrollar insumos técnicos de cara a la discusión legislativa que estaba por venir, es decir, propuestas de solución para presentarlas ante los actores oficiales del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, las cuales contemplaban las experiencias que las familias habían acumulado desde antes del 2009,¹²⁵ incluyendo aquellas que se habían desarrollado durante el contexto de la llamada “guerra sucia”.

¹²⁵ Villarreal (2014, p.113) hace un detallado análisis y registro sobre el momento en que surgieron algunos colectivos de familiares de personas desaparecidas en la época moderna y los más antiguos que refiere datan del 2001.

4.2. El pronóstico

Como se explicó párrafos arriba, después de aprobada la reforma constitucional que permitía legislar en materia de desaparición de personas, en palabras de Aguilera (2018, pp.162-163), se empezó a diseñar un proceso participativo para la creación de una Ley General sobre Desaparición de Personas y que asegurara incluir la voz de las familias en la discusión.

Esto tuvo dos momentos, primero hubo diálogos entre organizaciones de derechos humanos y académicos para definir los elementos técnicos que debería contener un instrumento legal de esta naturaleza.

Fue así que en julio de 2015, estos equipos, en compañía de varias familias, realizaron un ejercicio de construcción colectiva de los elementos mínimos que debía tener el marco jurídico en la materia (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 22).¹²⁶

En un segundo momento se generaron espacios de articulación y construcción de propuestas con y desde los colectivos de familiares, lo cual incluyó el diseño y facilitación de seis conversatorios en diferentes regiones del país¹²⁷, en esos espacios se recogieron las vivencias de las familias durante la búsqueda de sus seres queridos y en los procesos de investigación. Asimismo, siempre se contó con la participación de personas de las organizaciones de derechos humanos, quienes apoyaron en “traducir” los saberes de las familias

¹²⁶ La reunión se celebró el 27 y 28 de julio de 2015 en la Ciudad de Cuernavaca, Morelos y contó con la participación de más de treinta asistentes (Elementos esenciales para la elaboración de la Ley General sobre personas desaparecidas en México, 2015, p.72).

¹²⁷ Como ya se ha mencionado, en el 2015 se llevaron a cabo cuatro conversatorios regionales, en la zona occidente 8 de agosto, zona norte 14, 15 y 16 de agosto, zona centro 24 y 25 de agosto, segunda consulta en la zona centro el 27 de agosto con integrantes de organizaciones que hacen búsqueda de migrantes, 30 de agosto Atoyac de Álvarez y se focalizó a la participación de familiares de detenidos desaparecidos de la llamada Guerra Sucia, zona sur 31 de agosto (Elementos esenciales para la elaboración de la Ley General sobre personas desaparecidas en México, 2015, pp.73-76).

a temas concretos para ser integrados en la Ley sobre desaparición (Aguilera, 2018, p. 163)¹²⁸.

Lo anterior derivó en la creación del documento técnico titulado: Elementos esenciales para la elaboración de la Ley General sobre personas desaparecidas en México, el cual sería la base para facilitar los trabajos de consulta con víctimas y sus familias, así como con organizaciones de la sociedad civil de diversos estados del país en un segundo momento (Elementos esenciales para la elaboración de la Ley General sobre personas desaparecidas en México, 2015, p.73).

Es a partir de la información generada en dichos encuentros que colectivos de familiares y OSC comenzaron a trabajar de manera conjunta y participativa en un documento de propuestas mínimas hacia una Ley general en la materia (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 22).

Finalmente, el 9 de septiembre de 2015 las familias entregaron en un acto público celebrado en el Museo de la Ciudad de México un documento a representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales con lo recabado durante su consulta a más de 70 organizaciones de familiares, con una representación de más de 200 familias, para la elaboración de la Ley General sobre Desaparición Forzada y Desaparición por Particulares (Jiménez, 2015), (Cencos, 2015, 1m37s).

De esta manera, puede afirmarse que el MNDM ya tenía un pronóstico que implicaba iniciar a la brevedad el proceso legislativo de la Ley sobre desaparición, con la centralidad y participación de las familias, así como la incorporación de los elementos esenciales que, desde su mirada y experiencia, debían integrarse.

¹²⁸ “Una vez que se llevaron a cabo los conversatorios, se trabajó de manera conjunta —OSC y familiares— en un documento de propuestas que recogió la experticia de las organizaciones y de las familias” Ley (Aguilera, 2018, p.163).

Esta exigencia se convertiría en un irreductible hasta obtener una respuesta estatal a sus demandas. En relación con esto un familiar señaló:

[...] fue un proceso muy largo para poder llegar con documentos, con todo este pensamiento que nosotras las familias [...] traíamos en mente [...] pero como las personas que saben en el tema técnico jurídico lo podían bajar [...] en documento [...] es como fuimos haciendo el caminito para empezar a pedir [...] una ley general de desaparición forzada y de desaparición cometida por particulares [...] que debería de llevar sobre todo los mínimos [...] pero sobre todo llevar la voz de las familias, eso era algo que no podíamos permitir se quitara del documento y así es como generamos entonces los espacios con el ejecutivo y el legislativo, para llegar a los mínimos consensos [...] porque además le daba mucho miedo al gobierno [...] tener esta ley porque era [...] aceptar que sí había una barbarie, que sí en muchos casos el Estado estaba en el tema de las desapariciones (130320V01).

El documento que reflejaba el pronóstico del MNDM implicaba que, para resolver el problema de la desaparición de personas, el Estado debería asumir su responsabilidad y responder eficazmente en la búsqueda e investigación de los casos de desaparición y garantizar el pleno ejercicio de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, contemplar medidas de no repetición y explicitar el derecho que toda persona tiene a ser buscada.

En resumen, el movimiento enfatizó las siguientes demandas: un Sistema Nacional de Búsqueda que integrara diferentes mecanismos y registros, como el registro único de personas desaparecidas, la reparación integral del daño y el reconocimiento de derechos fundamentales como: participación, verdad, justicia, acceso a medidas de atención, asistencia y ayuda, educación, salud, vivienda, trabajo y protección (Serapaz, A.C., 2015b).

Esta petición al Estado se repitió el 18 de noviembre del 2015, cuando en una conferencia de prensa el MNDM¹²⁹ reiteró su demanda para incluir en la nueva Ley sobre desaparición lo que consideraba eran los puntos indispensables o mínimos que debería contener, así como permitir la participación de las familias en el desarrollo del proceso legislativo.

Igualmente, el MNDM exigió al Poder Ejecutivo presentar una iniciativa de ley y al Poder Legislativo retomar mecanismos de participación sustantiva y que dicha ley fuera aprobada en el siguiente periodo ordinario de sesiones y, de esta manera, cumplir con el plazo de 180 días que marcaba la reforma constitucional para emitir una ley en la materia, pues dicho término se vencía 6 de enero de 2016.

Por otra parte, el movimiento también solicitó que la Ley General sobre Personas Desaparecidas en México tuviera la obligatoriedad de dotar del presupuesto suficiente para su implementación y que se contara con políticas públicas de prevención; asimismo, señaló que la falta de mecanismos de participación de las familias en el proceso legislativo era una muestra del desinterés de quienes tenían en sus manos poner fin a la impunidad y a la incertidumbre de las víctimas.

¹²⁹ Parte de lo dicho por el MNDM en esa conferencia fue lo siguiente: “[...] Para toda la sociedad mexicana y especialmente para los familiares de personas desaparecidas es primordial contar con una legislación que garantice mecanismos de búsqueda eficaces para encontrar a nuestros seres queridos y asegure la investigación efectiva que permita sancionar a los responsables para que, con base en la verdad, se establezcan políticas públicas de prevención para que ninguna familia tenga que pasar nunca más por este indescriptible sufrimiento.

Por esta razón entre agosto y octubre de 2015, impulsamos un proceso de 6 consultas en diferentes partes del país en las que participaron 35 organizaciones de familiares de personas desaparecidas y 40 organizaciones civiles. A través de este proceso, los familiares identificamos desde nuestra experiencia los puntos indispensables que debe contener esta ley, buscando que sea justa, adecuada, que responda a las necesidades de ‘las víctimas y familiares de víctimas de desaparición’, acompañados por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU. El resultado lo constituye el documento ‘Elementos esenciales para la elaboración de la Ley General sobre Personas Desaparecidas en México’, mismo que ha sido entregado a las 3 comisiones del Senado encargadas de la dictaminación de la futura legislación. Exigimos que dicho documento sea la base para la nueva ley [...]” (Serapaz, A.C., 2015a).

Finalmente, el MNDM recordó que del proceso de seis consultas en diferentes partes del país derivó en el documento: Elementos esenciales para la elaboración de la Ley General sobre personas desaparecidas en México, que para efectos de esta investigación, era propiamente el pronóstico del movimiento.

Mientras tanto, entre el 23 de julio y el 14 de agosto de 2015, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2015a) —dependiente del Poder Ejecutivo—, inició una consulta ciudadana en línea para la elaboración de un proyecto de Ley General para la Búsqueda de Personas No Localizadas y Sanción del Delito de Desaparición, la cual comprendía un cuestionario de 30 preguntas que se agrupaba en 5 ejes temáticos relacionados con: un registro nacional de personas no localizadas, un sistema de búsqueda, un enfoque hacia la desaparición forzada, mecanismos de atención a víctimas y la reparación del daño a los familiares de las víctimas (Ortuño, 2015).

En un boletín de prensa¹³⁰ la dependencia señaló que este proceso de consulta ciudadana entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil, permitiría generar una mejor ley y respondería a las necesidades de la sociedad¹³¹ (SEGOB, 2015a).

¹³⁰ En el boletín de prensa refería que el proceso de consulta se anunció en un evento en el que estuvieron representantes de: El comisionado ejecutivo de Atención a Víctimas, el subprocurador Jurídico y Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en México, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos; así como el Comité Internacional de la Cruz Roja y diversas organizaciones, como la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Amnistía Internacional México, la Fundación FIND, Litigio Estratégico en Derechos Humanos (IDHEAS), Red Eslabones por los Derechos Humanos Integrantes del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, Comité de Familiares Detenidos-Desaparecidos Hasta Encontrarlos y Freedom House.

¹³¹ En general el comunicado refería: “[...] el proceso de consulta ciudadana entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil, permitirá generar una mejor ley, en respuesta a las necesidades de la sociedad.

[...] este ejercicio es de carácter reflexivo y contribuirá a que México atienda las recomendaciones internacionales en la materia, en lo concerniente a crear espacios de interlocución adecuados para una participación de la sociedad civil.

[...] la consulta en línea de ninguna manera pretende ser un esfuerzo aislado, ya que se contemplan realizar mesas de trabajo donde participen organismos nacionales e internacionales interesados en este tema.

Después de la consulta en línea organizada por el Ejecutivo Federal, éste presentó el 14 de diciembre de 2015 la iniciativa de ley titulada: Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en Materia de Desaparición de Personas; y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal y de la Ley General de Salud (Senado de la República, 2015b).

Posteriormente, como respuesta a la demanda del movimiento a legisladores para abrir un espacio de escucha a fin de que las familias presentaran de viva voz sus experiencias y recomendaciones —parte de su pronóstico—, representantes del Senado de la República que presidían las comisiones que dictaminarían la Ley sobre desaparición llevaron a cabo tres audiencias públicas regionales en los primeros meses de 2016 y después se establecieron mesas de trabajo coordinadas por su Comisión de Derechos Humanos, a fin de iniciar los trabajos de redacción de la Ley sobre desaparición y en las que fue partícipe el MNDM.

4.3. La motivación

El MNDM elaboró un discurso a favor de su causa que era el centro de su articulación y comunicaba varios mensajes al mismo tiempo. Esto se sintetizaba en su consigna *#SinLasFamiliasNo*, que se convertiría en una constante durante toda su interacción con el Estado.

De acuerdo con Aguilera (2018, p.164) lo que se buscaba transmitir era:

1. Es necesario que el gobierno y la sociedad dejen de invisibilizar e ignorar la crisis de desapariciones que hay en el país, y sobre todo que se nombre y reconozca tanto a las personas desaparecidas como a sus familiares en búsqueda. Es un proceso de memoria y de dignidad para las víctimas y los familiares que están en búsqueda.

[...] la consulta vía internet permitirá regular la búsqueda de personas no localizadas, como la prevención, tipificación y sanción del delito de desaparición forzada” (SEGOB, 2015a).

2. Habla también de la necesidad de reconocer tanto el trabajo como los saberes que las familias han generado en la búsqueda de sus familiares y en la investigación para identificar a los culpables. Conocimiento que debe ser la base de la Ley para que responda a la realidad que se enfrenta.

3. Expone la necesidad de reconocer a los colectivos como actores sociales a quienes se les tiene que garantizar el derecho a participar en la generación de legislación y política pública, como una forma también de aminorar el dolor por el que atraviesan y de contribuir para alcanzar su fin último, que es el de encontrar a sus seres queridos.

Los llamados que el MNDM hizo a favor de su causa estuvieron presentes a lo largo del proceso legislativo; por ejemplo, el 29 de agosto de 2016 el movimiento volvió a impulsar la campaña bajo el *hashtag* *#SinLasFamiliasNo*, mediante la cual reiteraba los elementos mínimos que considera debería contener la Ley que estaba por discutirse y, de esta manera, hacía un llamado a la ciudadanía para acompañar su causa¹³² (MNDM, 2016a, Serapaz, 2016b).

Igualmente, en el mes de agosto durante la manifestación del Día Internacional de las Víctimas de Desaparición Forzada, colectivos integrantes del movimiento leyeron un pronunciamiento que, entre otros llamados, hizo uno a la sociedad para sumarse a la campaña *#SinLasFamiliasNo*.

Asimismo, las familias argumentaban a favor de su causa: “Necesitamos una Ley sobre desaparición forzada hecha desde las víctimas, con las víctimas y para las víctimas” (Fundación para la Justicia, 2015).

¹³² Esta campaña duraría tres meses desde la página sinlasfamiliasno.org, así como de las redes sociales: <https://www.facebook.com/movNDmx/> y [@movNDmx](https://www.instagram.com/movNDmx/); asimismo, se anunció que se llevarían a cabo diversas actividades en los estados de la República mexicana.

En diversos estados de la República mexicana el movimiento también buscó socializar su lucha, compartir sus diversas historias y recolectar firmas de apoyo para exigir al Poder Legislativo la aprobación de la Ley sobre Desaparición; así, durante octubre de 2016 logró recaudar 17 mil firmas que entregó en un acto público el 10 de noviembre de 2016 a representantes de las comisiones de Derechos Humanos, de Justicia y de Gobernación del Senado de la República (MNDM, 2016b), (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 29).

Igualmente, en otros espacios el MNDM consiguió apoyo, como lo señaló en un comunicado en el que Parlamentarios alemanes apelaban a que la Ley sobre desaparición incluyera las recomendaciones de mecanismos internacionales de derechos humanos, así como las exigencias de las familias:

Es importante decir que durante este proceso, las familias han contado con el apoyo y respaldo de organismos nacionales e internacionales, y de otros actores como diputados del Parlamento Alemán, quienes a través de comunicaciones escritas durante 2016, han expresado al Gobierno mexicano, lo fundamental que es incluir dentro de la Ley las recomendaciones internacionales, las exigencias de las familias y las organizaciones de derechos humanos (MNDM, 2017e).

Por otro lado, al tratarse de un movimiento por los desaparecidos en México, también apoyó y difundió, por ejemplo, la Caravana de Madres Centroamericanas de Migrantes Desaparecidos del 24 de noviembre de 2016, con el objetivo de visibilizar los esfuerzos de los colectivos para conseguir una Ley sobre desaparición (MNDM, 2016c).

En otro momento, a pesar de que había un compromiso por parte de actores oficiales con el MNDM de que la Ley sobre desaparición sería discutida y aprobada por ambas Cámaras durante el primer periodo legislativo de 2017 y que se incluiría la participación de las familias en todo el proceso (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 30), esto no sucedía a pesar de que ya había

vencido el plazo de 180 días que marcaba la reforma constitucional para emitir una ley en la materia.

Por lo anterior, si el movimiento quería lograr un cambio social tenía que construir un nuevo motivo y discurso a favor de su causa, fue así que surgió la consigna: *Ni un periodo más*, haciendo referencia a que no pasara otro periodo legislativo sin que se aprobara la ley.

En este sentido, una familiar dijo: “sacamos la campaña *Ni un periodo más* para que no pasara del siguiente periodo legislativo. El gobierno tenía una deuda y no lo íbamos a esperar toda la vida. Debía hacerse ya y en nuestros términos” (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 31). Asimismo, la consigna se replicó en prácticamente todo el país y con acciones en lugares como Guadalajara, Guerrero, Coahuila, Zacatecas, Chihuahua y Veracruz (González, 2017).

Una activista también señaló: “Las palabras no se les debe llevar el viento. Siempre dijimos ‘ni un periodo más’, y por eso deben aprobar ya una ley en los términos que la pedimos, que incluya una comisión nacional de búsqueda, porque somos nosotros los que tenemos la experiencia del dolor y sabemos qué es lo que esa norma necesita” (Camacho, 2017).

El 27 de abril de 2017 el Senado de la República aprobó en lo general la Ley General en materia de Desaparición Forzada de personas (Senado de la República, 2017); sin embargo, el periodo legislativo se agotaba y, por tratarse de una ley general de aplicación obligatoria para cada entidad federativa y en los tres órdenes de gobierno, faltaba la aprobación por la Cámara de Diputados.

Fue en este periodo que el 30 de agosto de 2017, en el marco del inicio del periodo de sesiones de la Cámara de Diputados, colectivos del MNDM relizaron acciones para que se aprobara de inmediato la Ley General de Desaparición Forzada y Desaparición por Particulares, así el movimiento

configuró un nuevo discurso a favor de su causa con el *hashtag* y la frase “Mírame y dime que te importa. Queremos un México en el que ninguna persona desaparezca. Diputadas y Diputados, aprueben #LeyDesapariciónYa” (MNDM, 2017b).

En este sentido, el familiar de una víctima de desaparición dijo: “[...] hacíamos otras mantitas, íbamos a las universidades a difundir nuestra voz para explicarles, lo que estaba viviendo en el país y nos ayudaran con firmas, sí también hubo una campaña de firmas de sin las familias no, anduvimos por varias universidades” (130320V01).

Algunas personas entrevistadas señalaron que recién integrado el movimiento, se decidió apostar por conferencias de prensa para explicar la complejidad de la Ley sobre desaparición, más adelante se continuó con esta práctica y se impulsó la comunicación, a través de redes sociales e incluso se creó un portal del movimiento y, por otro lado, también se hicieron actos simbólicos (200220AT01), (300120AT02).

Otra manera de dar a conocer la causa implicaba asistir a reuniones y conferencias fuera de México, para divulgar la situación en el país y por qué era necesario tener una Ley sobre desaparición; por ejemplo, un familiar dijo: “[...] incluso hicimos campañas al exterior, fuimos a la Unión Europea en Bruselas a hablar con el servicio exterior para decir esto pasó en México” (070220V02)¹³³. Otro señaló: “ir [...] a algunas conferencias a Washington y algunos lugares así, entonces yo ahí hablaba de la ley general y les pedía a los

¹³³ Este informante también señaló: “[...] la sociedad se empezó a cuestionar y a voltear a ver con más curiosidad o interés el tema de las desapariciones y estos actores internacionales que de repente venían y daban algunas declaraciones, yo me acuerdo que incluso con José María Terrabras, un diputado español porque estaban revisando, la iban a revisar la cláusula de democracia del acuerdo comercial México Unión Europea, que la cláusula de democracia dice que los Estados deben de proteger y garantizar los derechos humanos y que las empresas de los países de la Unión Europea no pueden tener acuerdos comerciales con Estados que no tengan defensa y promoción [...]” (070220V02). En este sentido, el eurodiputado Josep María Terrabras señaló a la prensa: “las organizaciones de la sociedad civil desean que los europeos empujemos para que las propuestas de reformas vayan para adelante, para reclamar la efectividad del respeto a los derechos humanos” (Banchón, 2016).

congresistas que mandaran un mensaje al Estado mexicano, que tenía que ser aprobada una ley de desaparición” (130320V01).

A esto también podría sumarse la ya citada participación de familiares en una audiencia pública de la CIDH durante su 159 periodo de sesiones, el 5 de diciembre de 2016, en la que hablaron sobre la situación de derechos humanos y desaparición forzada en México, así como la necesidad de contar con una Ley sobre desaparición.

En efecto, el MNDM llevó su activismo y agenda legislativa de derechos humanos al ámbito transnacional para generar alianzas con organizaciones internacionales y presionar al Estado mexicano. Esto es relevante a la luz de las ideas desarrolladas por Sikkink y Risse (2011) en torno a la difusión de las normas internacionales en el área de los derechos humanos, mismas que ayudan a definir una categoría de Estados: Estados democráticos liberales.

Lo anterior depende del establecimiento y la sostenibilidad de redes de apoyo entre los actores domésticos y transnacionales, las cuales sirven a tres propósitos que constituyen las condiciones necesarias para un cambio doméstico sostenible en el área de los derechos humanos.

La primera condición pone a los Estados transgresores de normas en la agenda internacional en términos de concientización moral o “avergonzamiento”; la segunda empodera y legitima las reivindicaciones de los grupos domésticos de oposición contra los gobiernos transgresores de normas y, la tercera, reta a los gobiernos que violan las normas creando una estructura transnacional que presiona a estos regímenes “desde arriba” y “desde abajo”.

Así, los autores ponen el acento “en el proceso a través del cual los principios (‘lo que los individuos entienden como bueno y malo’) se convierten en normas (‘expectaciones colectivas sobre el comportamiento propio para una identidad dada’) que en cambio influyen en el comportamiento y la estructura doméstica de los estados” (Sikkink y Risse, 2011, p. 191). Así, mientras que

las ideas son acerca de compromisos cognitivos, las normas exigen un cambio de comportamiento en los individuos.

Desde esta perspectiva:

El endorsar una norma no solo expresa una creencia, sino que también crea un ímpetu para un comportamiento más consistente con la creencia. Mientras que las ideas son normalmente individualistas, las normas tienen una calidad intersubjetiva explícita porque son expectativas colectivas. La misma idea de un comportamiento ‘adecuado’ presupone una comunidad capacitada para juzgar lo apropiado (Sikkink y Risse, 2011, p. 191).

Las normas de derechos humanos tienen efectos constitutivos porque el buen desempeño de los derechos humanos es una señal crucial para que los otros identifiquen un miembro de una comunidad de Estados liberales.

En términos generales, el proceso por el cual los principios defendidos por los individuos se convierten en normas, en el sentido de entendimientos colectivos sobre el comportamiento apropiado que, a su vez, conducen a cambios en identidades, intereses y comportamiento, es conceptualizado por los autores como un proceso de socialización¹³⁴.

Así, en la medida en que las normas de derechos humanos se han convertido en normas consensuadas, estas pueden ser utilizadas como instrumentos en las luchas de poder. Desde esta perspectiva, puede decirse que el MNDM estaba muy influenciado por las ideas de derechos humanos signadas por la lógica de lo apropiado.

¹³⁴ Sikkink y Risse (2011, p. 200) desarrollan un argumento teórico sobre tres procesos de socialización que son necesarios para que el cambio en el área de derechos humanos sea duradero: adaptación instrumental a las presiones domésticas e internacionales, discurso argumentativo e institucionalización y habituación. Ahora bien, para operacionalizar este marco conceptual y aplicarlo al área de derechos humanos, desarrollan lo que denominan “modelo espiral”, en cinco fases de cambio en los derechos humanos.

En resumen, el proceso de enmarcado del MNDM se delineó en torno a un diagnóstico, pronóstico y motivación, los tres elementos clave con los que la teoría señala suelen traducirse los agravios y problemas sociales en acción colectiva; sin embargo, como se analizará a continuación, el marco interpretativo que construyó el movimiento también fue a partir de una perspectiva de derechos humanos.

5. El marco interpretativo del MNDM a partir de una perspectiva de derechos humanos

El enmarcamiento se relaciona con la forma en que se entiende un conflicto; por ello, cuando se hace a partir de una aproximación social a los derechos humanos se refiere a una situación injusta que es considerada por las víctimas de ese conflicto o por organizaciones de la sociedad civil, como un agravio por parte del Estado y, por esa razón, relacionado con algún derecho humano.

De ahí la importancia de conocer la vivencia de los derechos humanos por parte del MNDM; esto es, saber cómo vivió esos derechos frente a una situación injusta, qué significado les dio en cierto contexto y cómo lo tradujo en determinadas demandas ante instancias estatales, como lo fueron el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Con base en el análisis que párrafos arriba se hizo en torno al proceso de enmarcado que fue construyendo el MNDM, a partir de un diagnóstico, pronóstico y motivación, es posible afirmar que la situación injusta que fue traducida en un agravio por parte del Estado y, por ende, en un conflicto o problema de derechos humanos, fue la desaparición generalizada de personas.

Ahora bien, la construcción de este agravio se realizó en un contexto de crisis de derechos humanos en el país —en el que una de sus expresiones era la desaparición generalizada de personas— que fue traducido por el MNDM en demandas particulares para transformar las condiciones que consideraba

lo harían posible. Esto marcó la disputa por el significado que tuvo con el Estado.

En este aspecto, el MNDM enmarcó su discurso en torno a los derechos específicos para las personas desaparecidas y sus familiares; es decir, hizo un enmarcamiento del conflicto de desaparición generalizada de personas como una reivindicación de derechos.

Esto llevaba detrás un diagnóstico que daba cuenta de las desapariciones generalizadas en el país y la realidad que enfrentaban las familias durante la búsqueda de sus seres queridos y en la investigación de sus casos; por ello, para el movimiento era necesario contar con un marco legal coherente, integral y acorde a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Así, con el fin de enfrentar al Estado en la disputa por el significado e influir en la construcción de una ley sobre desaparición basada en estándares internacionales y que contemplara las experiencias y necesidades de los familiares, el MNDM requería argumentar y definir propuestas factibles para abordar integralmente la problemática de la desaparición de personas y abonar a la transformación de las condiciones que consideraba lo harían posible, fue así que, junto con otros actores sociales, elaboró un pronóstico mediante el documento denominado: Elementos esenciales para la elaboración de la Ley General sobre personas desaparecidas en México.

De este modo, el MNDM enmarcó su discurso sobre una versión estatal que no reconocía la gravedad y dimensiones de la desaparición generalizada de personas, las violaciones a derechos humanos ocasionadas por la naturaleza de este fenómeno, ni el alcance de los derechos exigidos por las víctimas y su implementación legal; esto es, el tratamiento de la problemática de manera integral con un enfoque jurídico, forense y psicosocial (Elementos esenciales para la elaboración de la Ley General sobre personas desaparecidas en México, 2015), lo cual permitió al movimiento enfrentar a su oponente y

legitimar sus demandas en relación con derechos específicos para las personas desaparecidas y sus familiares.

Al respecto, una persona entrevistada que fue parte del Gobierno federal y tuvo un rol clave en la toma de decisiones y, por ende, en esta disputa por el significado, señaló que hubo dos principales reticencias desde los estados de la República mexicana: la primera relacionada con reconocer el fenómeno en sí mismo y, la segunda, con la manera en que se darían los mecanismos con los que operaría la ley y su presupuesto:

Mira, aceptar de repente que tenías desaparecidos, un número de desaparecidos, era su primera resistencia, cómo mi estado va a tener este número de desaparecidos, sí era el señalamiento, pero era absurdo ese señalamiento, si no te [...] estaba cargando a la persona, sino a una circunstancia local¹³⁵, por eso yo creo que fue uno de los mayores; ¿qué otro?, pues comprometerse a los mecanismos que se iban a pactar que no sólo habla de presupuesto, sino de responsabilidades, entonces creo que son las dos (180220RE04).

El presidente de la República también negaba las dimensiones del fenómeno; por ejemplo, cuando respondió al Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas que sus señalamientos a México en el tema no correspondían con la realidad (SRE, 2015); (Anaya, 2016) y (Guzmán, 2017).

¹³⁵ En relación con el ámbito local o estatal, una persona que integró las mesas técnicas por parte del Senado de la República dijo: “[...] nosotros teníamos que decir: a ver sí entendemos que no haya confianza en las entidades federativas, pero de alguna manera tenemos que comenzar a sentar las bases y a generar los incentivos para que [...] asuman sus responsabilidades, la federación [...] no tiene la capacidad para asumir la responsabilidad de las entidades federativas, entonces aunque vayamos a coincidir en que exista una Comisión Nacional de Búsqueda [...] no podemos federalizar el delito de desaparición, básicamente lo que tenemos que hacer es establecer un tipo penal general que sirva como un modelo para entidades federativas [...] y que [...] retomem la estructura que vamos a crear a nivel federal para poder hacer su responsabilidad. [...] y por eso para nosotros era muy importante generar un sistema nacional de búsqueda [...] que permitiera que las entidades federativas cumplieran con sus responsabilidades, [...] pero desde el punto de vista en el diseño como poder legislativo, como representantes del Estado, para nosotros era muy importante insistir en ese tema y había mucha resistencia [...]” (240120RE03). En este mismo sentido fue la entrevista (120320RE07).

Asimismo, el discurso gubernamental reflejaba la manera en que entendía el fenómeno; es decir, el sentido que le daba. Esto se manifestaba en su propuesta de marco legal, como en el caso de la consulta ciudadana en línea que hizo el Poder Ejecutivo en julio del 2015 para la elaboración del proyecto de Ley General para la Búsqueda de Personas no Localizadas y la Prevención y Sanción del Delito de Desaparición Forzada.¹³⁶

Esta visión, desde la perspectiva de las víctimas, se centraba en el delito de desaparición forzada y marginaba el delito de desaparición cometida por particulares, lo mismo sucedía en materia de investigación, búsqueda y reparación integral; igualmente, se desdibujaba la centralidad de las víctimas y los familiares de personas desaparecidas y tampoco se detallaba el presupuesto que respaldaría la aplicación de la ley.

Desde este punto de vista, puede decirse que la disputa por el sentido acerca de la desaparición era más profunda que la mera definición un delito, era instalar el fenómeno como un problema de derechos humanos de la mayor envergadura en el país, en donde se padecía un entorno de desaparición generalizada de personas.

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 (Ansolabehere, Frey y Payne, 2017, p. 22).

¹³⁶ Para mayor abundancia, el objetivo de esta consulta del Ejecutivo Federal era: “[...] recabar la opinión de las organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, academia, cualquier interesado y los distintos órdenes de gobierno para la elaboración de un proyecto de iniciativa de Ley General para la Búsqueda de Personas no Localizadas y la Prevención y Sanción del delito de Desaparición Forzada. La finalidad es generar un intercambio de ideas sobre los elementos esenciales que debería contemplar dicha ley” (Secretaría de Gobernación, 2015a).

A pesar de los señalamientos del MNDM a la consulta en línea, el Ejecutivo Federal presentó en diciembre de 2015 su iniciativa de Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas; y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal y de la Ley General de Salud.

Para el movimiento, esta “iniciativa mostraba diversas ausencias relevantes respecto de las propuestas que las y los miembros del MNDM habían presentado como los mínimos que debía contener una ley general [...]” (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 24).¹³⁷

Esto mantuvo la demanda del movimiento para participar en la redacción de la ley, para las familias era importante que sus necesidades se tomaran en cuenta para el diseño de la nueva ley, exigencia que los actores estatales comenzaron a atender, primero en el Senado de la República, especialmente por la entonces senadora Angélica de la Peña y, luego, en el Gobierno federal (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 45).

En este sentido, una persona que participó en los trabajos técnicos desde el Poder Legislativo señaló:

[...] los discursos del Estado pues eran diversos, no el discurso del Estado representado por la Comisión de Derechos Humanos [...] la comisión coordinadora del proceso [...] pues era un discurso completamente de reconocimiento de la problemática, de apertura, de sensibilidad y de decir: nosotros no vamos a aprobar o no vamos a impulsar nada que no esté avalado por el movimiento [...] por el otro lado el discurso del gobierno era un discurso de apertura, también de reconocimiento a la problemática pero [...] muchísimo más limitado en términos de que ellos decían: a ver, nosotros vamos a ir con lo que

¹³⁷ Es importante señalar que en ese periodo existieron otras propuestas de ley como la realizada por la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 24).

es posible, posible definido desde el punto de vista político y de los intereses del gobierno en ese momento [...] y había digamos un tercer discurso, en donde se encontraban las convergencias entre las dos posiciones que te refería anteriormente, en temas donde digamos había reconocimiento, había sensibilidad, había acuerdo, entonces ese era como un tercer nivel [...] y fue lo que permitió que el proceso fuera estable [...] entonces distintas representaciones del Estado y distintos tipos de discurso en torno a una misma problemática (240120RE03).

Así, el proceso de incidencia política del MNDM comenzó a dar sus frutos y fue posicionándose como interlocutor clave frente a los tomadores de decisiones, este fue el caso de la instalación de mesas de trabajo en el Senado de la República para la redacción de la ley y en las cuales se participaron las familias que representaban al movimiento.

De esta manera, los objetivos propuestos por el marco de pronóstico del MNDM eran consecuentes con su marco de diagnóstico Chihu (2000). Igualmente, el enmarcamiento del discurso por parte del MNDM no sólo logró motivar la participación de colectivos de familiares en el movimiento, sino que también ganó apoyo público a favor de su causa y la búsqueda de un cambio social mediante la Ley sobre desaparición, esto se reflejó, por ejemplo, en las 17 mil firmas que recolectó para exigir al Poder Legislativo la aprobación de dicha Ley.

Lo anterior es relevante pues, como señala Almeida (2020), la implementación de estas tres tareas—diagnóstico, pronóstico y motivación—es clave para lograr un enmarcado que traduzca los agravios en acción colectiva.

Por otro lado, la forma en que se enmarcó el conflicto fue cambiando en algunos aspectos con el tiempo; sin embargo, la esencia de la demanda siempre fue participar en el proceso de creación de la nueva Ley sobre

desaparición —bajo la consigna *Sin Las Familias No*— y contar con un marco legal que contemplara los derechos de las víctimas de desaparición y sus familiares.

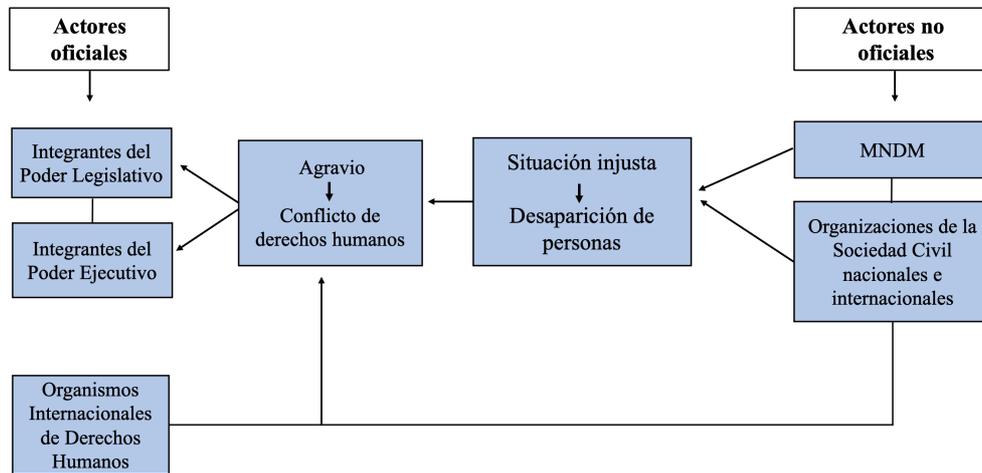
Por ejemplo, previamente a que se pusiera a votación en la Cámara de Senadores el dictamen de la ley, el MNDM tuvo que decidir si estaba de acuerdo o no con el mismo, aún cuando algunos temas que había demandado originalmente no estaban incluidos en la última versión, al final el movimiento deliberó y optó por acompañar dicho dictamen y, de acuerdo al proceso legislativo, pasó a la Cámara de Diputados en donde la exigencia cambió por la pronta aprobación de la Ley sobre desaparición y sin modificaciones, esto es, en los nuevos términos negociados con el Estado (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 32).

En otro orden de ideas y con base en la información arriba desarrollada, es posible identificar a los actores que intervinieron en la disputa por el significado, lo cual es importante para tener una mejor comprensión del desarrollo de su interacción y, por ende, también ayuda a responder la pregunta que guía este trabajo.

Así, los *actores no oficiales* que intervinieron en el conflicto fueron: el MNDM, OSC —nacionales e internacionales— y Organismos Internacionales de Derechos Humanos que acompañaron al movimiento durante el proceso; asimismo los *actores oficiales* que participaron provenían principalmente de dos instancias estatales: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Esto se sintetiza en la siguiente Figura 5.

Figura 5

Actores oficiales y no oficiales (nacionales e internacionales) involucrados en el proceso de enmarcamiento



Fuente: Elaboración propia.

La importancia de identificar a los diversos actores involucrados radica en que es posible mirar el juego estratégico alrededor del conflicto de derechos humanos y también saber cómo interactuaron.

Igualmente, abona a saber la manera en que se dirimió la disputa por el significado entre el Estado y el MNDM que, a su vez, se relaciona con el proceso de interacción y los resultados políticos obtenidos por el movimiento.

Capítulo IV

Los repertorios de interacción entre el MNDM y el Estado

1. Nota introductoria

La presente investigación está centrada en los resultados o consecuencias políticas de los movimientos sociales, particularmente en la influencia que estos pueden tener en el Estado con el fin de lograr un cambio social; de ahí la importancia de conocer los repertorios de interacción Estado-movimientos sociales.

En este sentido, la academia latinoamericana ha propuesto nuevas perspectivas analíticas que permiten indagar acerca de la capacidad de los movimientos sociales para poner en marcha patrones complementarios e híbridos de interacción con el Estado como la cooperación y la contestación, dejando detrás la preeminencia de la clásica visión meramente contenciosa.

Este es el caso de los repertorios de interacción que posibilitan explicar la manera en que los actores cambian su repertorio de acción colectiva y experimentan y combinan nuevas formas de organizarse, conseguir apoyos o expresar sus demandas; es decir, es posible mirar un campo relacional más extenso en el que pueden intervenir varios tipos de actores, acciones y procesos (Abers, Serafim y Tatagiba, 2014)¹³⁸.

Para Abers, Serafim y Tatagiba (2014) los resultados políticos de los movimientos sociales están estrechamente relacionados con los repertorios de interacción con el Estado, los cuales son sintetizados por las autoras en cuatro rutinas: protestas y acción directa, participación institucionalizada, política de proximidad y ocupación de cargos en la burocracia.¹³⁹

¹³⁸ Traducción propia.

¹³⁹ Traducción propia.

En síntesis, este punto de vista brinda la posibilidad de identificar la forma en que los movimientos sociales combinan diversas formas de interacción con el Estado en modelos híbridos y creativos que promueven la articulación circunstancial entre la acción institucionalizada y la no institucionalizada (Carlos et al., 2017, p. 362)¹⁴⁰.

Esta perspectiva es la que se utiliza como herramienta analítica para la presente investigación, con la cual se busca abonar a responder la pregunta que orienta este trabajo y saber de qué manera las características de la interacción entre el MNDM-Estado influyeron en el resultado conseguido.

Para lo anterior, en este capítulo se ha planteado como objetivo: identificar las características de los repertorios de interacción entre el MNDM y el Estado y la manera en que influyeron en el resultado.

2. Los repertorios de interacción

El proceso de interacción entre el MNDM y el Estado se caracterizó por una dinámica en la que el movimiento mantuvo una constante articulación y complementariedad de repertorios de cooperación y contienda que no solo le permitieron abrir canales de contacto con actores oficiales, sino también sostenerlos hasta conseguir respuestas oficiales y resultados políticos.

La trascendencia de esto radica en que dicho proceso de interacción y las características de sus repertorios o rutinas fueron delineando y definiendo los resultados obtenidos.

2.1 Política de proximidad

Este tipo de rutina se caracteriza por prescindir de mediaciones institucionales y/o estructuras rituales, pues funciona a partir de contactos o redes personales

¹⁴⁰ Traducción propia.

entre los actores estatales y los movimientos sociales, lo cual permite a los activistas promover su causa y objetivos mediante la negociación directa con los responsables de la toma de decisiones, suele denominarse cabildeo y no solo se da con el Poder Ejecutivo, sino también con el Poder Legislativo (Abers, Serafim y Tatagiba, 2014)¹⁴¹.

Desde esta perspectiva, para efectos de esta investigación, puede decirse que hubo tres procesos que abonaron a la configuración de esta rutina en torno a la negociación y el cabildeo.

El primero fue la propuesta ciudadana de reforma constitucional para el reconocimiento del derecho humano a no ser desaparecido, que presentaron familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil y algunos académicos (Serapaz, 2015a) ante el Senado de la República el 14 de abril del 2015, en ese momento tuvieron algún contacto con actores oficiales que después serían relevantes para la discusión legislativa de la Ley sobre desaparición.

Por ejemplo, el Centro de Colaboración Cívica se involucró en este proceso de reforma como OSC facilitadora del diálogo entre el Senado de la República y las organizaciones de derechos humanos y los colectivos de familiares (Aguilera, 2018, p.162).

Del mismo modo, una persona que acompañó al MNDM a través de su Comisión de incidencia dijo:

[...] cuando nuestra interlocución empieza con el legislativo [...] empezamos con puntos constitucionales porque lo primero que teníamos que lograr era la modificación a la Constitución, pero ella (la senadora Angélica de la Peña) pues ya venía trabajando en otros procesos y [...] tuvo un acercamiento con nosotros [...] y fue la

¹⁴¹ Traducción propia.

interlocutora más importante del proceso, tanto con el movimiento como con el propio poder Legislativo y el Ejecutivo [...] (300120AT02).

Este proceso de incidencia para la reforma constitucional también marcó el inicio del MNDM, el cual ya integrado creó dentro de su estructura organizativa la Comisión de incidencia, misma que fue clave para “realizar los puentes”; es decir, para entablar contacto directo con tomadores de decisión (020320OSC03).

En el segundo proceso algunas familias durante la búsqueda de sus seres queridos y en la investigación de sus casos también ya habían tenido contacto con actores oficiales de los ámbitos federal y local.

Al respecto, al preguntar a una persona que fue parte de la Comisión de incidencia ¿qué permitió que el MNDM tuviera sus primeros contactos con el Estado?, respondió lo siguiente:

No venían de cero y yo creo que ahí también es importante decir varias cosas: uno, los colectivos no venían de cero, habían varias figuras como con cierto nivel. Conocimiento previo.

Cierto nivel de interlocución con el Estado uno y, además, perdón las mamás estaban en la SIEDO¹⁴² y en la Subsecretaría de Derechos Humanos un día sí y el otro también porque los casos no los dejan.

Entonces no era del todo nuevo, tal vez para algunas sí, por supuesto, sobre todo las más nuevas o las que sólo estaban trabajando a nivel de nuestros estados, pero a nivel federal la fila ya estaba larga desde antes, esa no es una atribución del movimiento. Dos, las propias organizaciones de derechos humanos y tres que también estuvo muy

¹⁴² Hasta el 2012 fue la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SIEDO), dependencia de la entonces Procuraduría General de la República.

presente como acompañando el proceso el Alto Comisionado de Naciones Unidas, entonces eso te abre también un nivel de puertas distintas y la figura del Alto fue clave, muy clave porque ellos ya tienen un trabajo de pues de participar y acompañar en los procesos legislativos en materia de derechos humanos, muy importante, entonces conocen la dinámica, bueno, del legislativo y del ejecutivo, etcétera (300120AT02).¹⁴³

Y el tercer proceso, como lo señala esta entrevista y otras más, fue el acompañamiento para la incidencia que tuvo el MNDM por parte de algunas organizaciones de la sociedad civil y, en buena medida, de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (250220OSC07), (2205OIDH02), (270220V03)¹⁴⁴.

Desde el ámbito estatal, como en el caso de Coahuila, también ya se tenía contacto con tomadores de decisión del orden federal, como lo expresó una persona integrante de una OSC que acompañó al MNDM:

[...] nosotros teníamos una mesa de negociación en Coahuila presidida por el gobernador con todo su gabinete y además logramos, como era muy difícil el diálogo no pudimos llegar a un acuerdo,

¹⁴³ La misma idea fue desarrollada en diversas entrevistas; entre ellas, una persona que fue integrante de una OSC que acompañó al MNDM dijo: “[...] las familias llevan teniendo contacto con el Estado desde hace muchísimos años, [...] la mayoría de los casos del movimiento de los que tenemos larga data, o sea los casos antiguos ya están, la mayoría de los casos están entre 10 y 12 años, son casos de 2009 de los picos de violencia de 2008 a 2012, entonces más o menos esos los casos y en diferentes estados, digo Fundec-Fundem y que es el del primer colectivo que se hace público el país, que es Jorge es fundador de esos en Coahuila, o sea ellos tienen contacto con el Estado desde 2011. No, más bien el movimiento agrupa colectivos que ya tenían sus propias dinámicas en los estados, ya venían haciendo cosas estatales, ya algunos ya se habían dado un primer encuentro cuando el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, no, ya se habían visto muchos y ya se habían formado algunos grupos, entonces el movimiento además agrupa cosas que ya estaban, pero para nada es el primer contacto con el Estado” (100220OSC08).

¹⁴⁴ En este sentido, un informante clave señaló que la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos estuvo presente a invitación del MNDM, a partir sus foros regionales y después apoyó técnicamente en la redacción de los contenidos mínimos y los estándares que en la materia debería contener la nueva ley. También participaron en la interlocución con el Estado y siempre con las familias (2205OIDH02).

logramos hacer [...] un grupo de trabajo autónomo que era la instancia mediadora entre el gobierno estatal y Fundem y Fray Juan [...] entonces jugaba una autoridad mediadora entre las partes y teníamos una agenda de negociación muy definida, entonces para nosotros ya era agenda la ley, para esto nosotros en 2013 ya habíamos hecho una reforma constitucional acá donde se prohibía la desaparición [...]

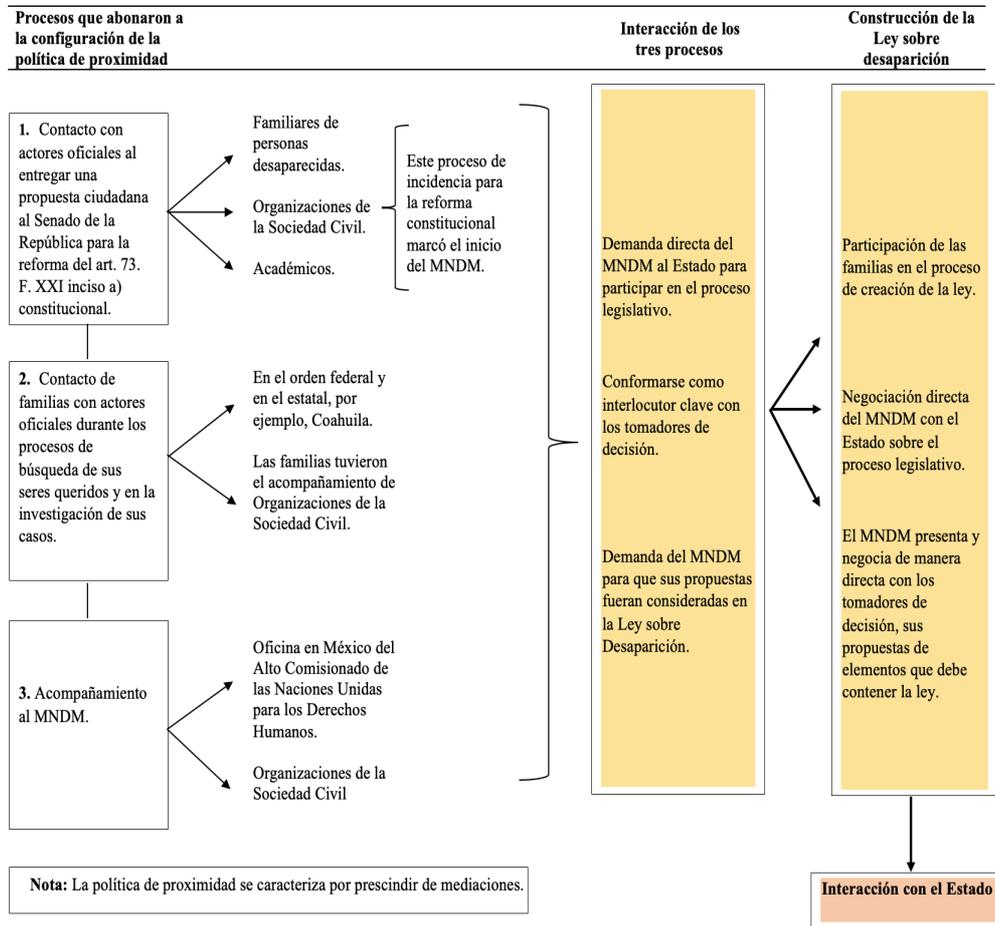
Entonces [...] nuestra estrategia siempre fue estar moviéndonos en lo nacional, en lo estatal [...]. Y entonces en lo estatal era agenda de negociación la ley general y el registro [...] eso hacía que lleváramos a Gobernación, a la Comisión Federal de Víctimas, a la CNDH porque teníamos agenda nacional, también entonces nosotros en aquel tiempo teníamos a Campa, que en aquel entonces era Subsecretario de Derechos Humanos, [...] lo teníamos en la mesa de negociación, teníamos a SEIDO, a PGR, eran diferentes dependencias para tratar los temas nacionales y estatales y entonces en 2015 pues era la única mesa en el país que tenía a dos federales en una mesa local (220620OSC06).

De esta manera, el contacto que ya había entre actores oficiales y quienes después fueron integrantes del MNDM y aquellos que fueron generándose durante el proceso de la reforma constitucional; así como el acompañamiento de OSC y de organismos internacionales de derechos humanos, particularmente la OACNUDH-MX, le allanaron el camino al movimiento para demandar su participación en el proceso de discusión legislativa de la Ley sobre desaparición y, posteriormente, negociar de manera directa y sin intermediarios sus propuestas.

La interacción de estos tres procesos y la manera en que confluyeron para la configuración de la política de proximidad, pueden sintetizarse gráficamente como se muestra en la siguiente Figura 6.

Figura 6

Interacción de los tres procesos que configuraron la política de proximidad



Fuente: Elaboración propia.

En palabras de Aguilera (2018, p.164), la articulación de MNDM se fortaleció a través de alianzas con actores clave en la defensa de los derechos humanos, como la la OACNUDH-MX y el CICR, entre otros. Esto aportó a la generación de un actor social colectivo con una fuerza lo suficientemente importante, como para constituirse como el actor clave de interlocución para los tomadores de decisión.

Por ello, como señalaron diversas entrevistas¹⁴⁵ e información documental, un momento clave para el proceso de interacción entre el Estado y el MNDM fue cuando éste entregó en un acto público el 9 de septiembre de 2015 a representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en el Museo de la Ciudad de México, un documento de propuestas mínimas para la nueva Ley, que se basaban en las experiencias y saberes de las familias, además de que incluía la opinión técnica de miembros de la academia y de organizaciones de la sociedad civil, la siguiente Figura 7 da cuenta de dicho evento.

Figura 7

Entrega del documento de propuestas mínimas. Museo de la Ciudad de México 9 de septiembre de 2015



Fuente: Adaptado de Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 23.

¹⁴⁵ Por ejemplo: 250220OSC07 y 220620OSC06.

En ese momento también se hizo un llamado a los tomadores de decisión para que se comprometieran a garantizar un proceso participativo en la redacción de la Ley y en el que las familias fueran actores centrales.

Durante este acto los familiares asumieron el papel de interlocutores frente a los representantes del Ejecutivo Federal y de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, entre otros asistentes. De esta manera, dicho evento destaca porque los colectivos se consideraron como un actor de interlocución política y, a partir de ese momento, para el MNDM existían las condiciones para generar un proceso amplio de incidencia (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 23).

Por ello, sobresale que durante la entrega del documento de propuestas mínimas el entonces subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Roberto Campa Cifrián, haya señalado: “estamos obligados a que en la elaboración de la iniciativa se escuche a académicos y expertos, pero en este caso no tenemos derecho a dejar fuera las experiencias y propuestas para esta iniciativa de los familiares” (Jiménez, 2015).

Como refiere Aguilera (2018, p.164), este hecho marcó un hito de cierre hacia el interior del MNDM, para empezar a dirigir su estrategia hacia el proceso legislativo; es decir, en la interlocución con las y los tomadores de decisiones, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo.

Fue así que a partir de ese momento el MNDM empezó a configurarse como un interlocutor clave frente al Estado y abrió la puerta con los tomadores de decisión para la negociación directa de sus demandas en torno a un proceso participativo, que contemplara a las familias como actor central del mismo y que se consideraran sus propuestas durante la discusión legislativa.

Así, antes de que el Ejecutivo Federal presentara su iniciativa de ley sobre desaparición en diciembre de 2015, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación fue el interlocutor natural y designado para

la negociación. Una vez presentada la iniciativa de reforma, el actor central fue el Senado de la República¹⁴⁶ (020320OSC03).

En este orden de ideas, un actor oficial que fue clave durante el proceso legislativo en el Senado de la República señaló:

[...] Me acerco yo al movimiento. [...] me acerco yo al pequeño grupo que estaba negociando la ley en el ámbito de la Procuraduría General de la República [...] y entonces en el Senado dijimos a ver y nosotros en dónde estamos. Es una ley y no está bien que participe solo el PRI porque el PRI tenía una mayoría. [...] y entonces participamos [...] yo tenía observaciones de tipo legislativo a esa iniciativa [...] y queríamos lograr un acuerdo [...] ya concretamente en la desaparición de personas [...] el problema principal era que las víctimas de los estados no eran atendidas y la inmensa mayoría de las víctimas que venían eran de los estados. [...] fue una relación que se empezó a dar directamente con las familias que iban a buscar, yo empiezo a reunirme con las familias, empiezo a reunirme con las redes, con los colectivos, con los grupos diversos y empiezan a exigirme que necesitan respuesta [...] (100320RE01).

De esta manera, el MNDM empezó formalmente la negociación directa de sus demandas en el Senado de la República, de manera particular con la entonces presidenta de la Comisión de Derechos Humanos quien, a decir de la gran mayoría de las personas entrevistadas, tuvo un papel relevante, pues

¹⁴⁶ Un integrante de una de las OSC que acompañaron al movimiento señaló: “[...] en un primer momento la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, digamos, fue el interlocutor natural y designado para el momento previo a que el ejecutivo presentara su iniciativa, una vez que la presenta y de ahí en adelante estamos hablando del actor central en esto fue el Senado de la República por medio de sus comisiones, particularmente la Comisión de Derechos Humanos presidida por Angélica de la Peña, este fue el actor como más relevante institucional que permite incluso un espacio muy amplio de dialogo entre el gobierno, el legislativo y sociedad civil para construir este proceso, digamos, que ese ha sido y fue más bien el actor central y el actor como incluso aliado en algunas cosas con el movimiento” (020320OSC03). En este mismo sentido, 250220OSC07 señaló que la vía de entrada fue el Poder Ejecutivo, a través de su Secretaría de Gobernación y después se acordó que los trabajos se llevaran a cabo en la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República.

también propició el diálogo con otros actores involucrados en la discusión como lo fueron el Gobierno federal, más miembros del Poder Legislativo y organizaciones de la sociedad civil, lo cual fue trascendente en la construcción del proceso legislativo.

En este espacio integrantes del movimiento tuvieron la oportunidad de negociar directamente los términos de la Ley sobre desaparición; es decir, sus propuestas de contenidos mínimos o estándares que consideraban debería quedar plasmados en el documento normativo e inclusive participaron en la redacción de su articulado. De esto da cuenta la entrevista de un actor oficial que fue tomador de decisión en el Senado de la República.

[...] y entonces les digo: a ver, yo tengo una tarea que voy a responder, a ver cómo le hago para crear una comisión única dictaminadora.

Sí, pero necesito que ustedes definan una comisión *ad hoc* para el dictamen y luego siguen dos cosas: decidan [...] en pluralidad desde su representatividad a quien sabe qué es lo que es venir acá, porque aquí vamos a arrastrar el lápiz, tienen que llegar con ese estatus a arrastrar lápiz, tienen un gran acervo de experiencia y la vamos a plasmar en la ley (100320RE01).

En este sentido, cabe señalar que las comisiones dictaminadoras en el proceso legislativo, con cuyas presidentas y su equipo técnico interactuó directamente el movimiento fueron las siguientes:

Primera, la Comisión de Gobernación del Partido Revolucionario Institucional, que era el partido mayoritario en el poder y al cual pertenecía el Ejecutivo Federal, lo que evidentemente hacía posible la coordinación y comunicación directa entre esta comisión y el titular el Gobierno federal (1202OIDH03).

Luego, la Comisión de Justicia del Partido Acción Nacional, y la Comisión de Derechos Humanos del Partido de la Revolución Democrática (PRD); esta última fue relevante por el liderazgo que asumió su entonces presidenta: la senadora Angélica de la Peña, quien a pesar de ser militante de un partido de oposición y minoritario, “se propuso convertir el tema en una prioridad de la agenda de derechos humanos en el Senado” (240120RE03); así, su rol fue clave tanto para la interlocución entre el movimiento y el Poder Ejecutivo como entre las diversas fuerzas políticas que dictaminarían la ley en el Senado de la República.

Por otro lado, más adelante, cuando ya estaba en marcha la discusión en el Senado de la República, por parte del Poder Ejecutivo el principal interlocutor con el MNDM y tomador de decisión fue el entonces subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Roberto Campa Cifrián. Al respecto, una persona que colaboró en la Comisión de incidencia del movimiento apuntó:

Pues por parte del Ejecutivo principalmente el subsecretario Campa, había mucha relación de las familias. Con la entonces PGR, pero ellas estuvieron un poco más distantes del proceso, al principio en algún momento se involucraron, pero no eran la instancia, digamos, de interlocución más fuerte [...] (300120AT02).

Asimismo, en el tramo final de la discusión de la ley y gracias a los contactos directos que ya existían, se propició una reunión el 31 de marzo de 2017 entre el MNDM y las OSC que le acompañaban, con uno de los principales tomadores de decisión del Poder Ejecutivo Federal, se trató del entonces Secretario de Gobernación Osorio Chong. La siguiente Figura 8 informa de ese evento.

Figura 8

Reunión con el secretario de Gobernación. 31 de marzo de 2017



Fuente: Adaptado de Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 47.

El punto álgido de este encuentro era la demanda del movimiento para que en la ley se incluyera un órgano especializado en la búsqueda y la misma siguiera su proceso legislativo para ser sancionada a la brevedad; igualmente, en dicha reunión se les dio voz a un par de familias, alguna entrevista señala acordaron fueran diez minutos (020320OSC02).

Finalmente, en ese espacio el representante del Ejecutivo Federal aceptó las propuestas del MNDM y señaló “me comprometo a implementar una Comisión Nacional de Búsqueda robusta” (MNDM, 2017d); así, asumió el compromiso político para tener una Ley sobre desaparición eficiente y que contemplara la búsqueda de las personas desaparecidas.

En este aspecto, diversas entrevistas señalan que el MNDM continuó su participación en la redacción de la ley, pues después de la reunión que se tuvo con el Secretario de Gobernación fue necesario hacer ajustes al proyecto legislativo y participaron en pleno todos los actores oficiales involucrados;

así, se revisó cada párrafo del documento hasta generar un consenso (300120AT02), (120320RE07), (100320RE01).

Es decir, el MNDM llevó a cabo la negociación de sus demandas de manera directa con actores oficiales que eran tomadores de decisión del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, lo cual puede resumirse como lo refiere la siguiente entrevista:

[...] ya en los momentos de negociación claro que estaban las tres comisiones y sí, obviamente, la Comisión de Gobernación con la diputada (*sic*) Cristina Díaz [...] sí tenía una cierta vocería del gobierno federal, [...] no es que estuviera el gobierno federal ahí sentado, fue realmente ya hasta el final o sea ya en la última etapa en que el gobierno federal ya empezó a participar de forma mucho más activa, o sea ya cuando estaba un proyecto [...] porque fue en marzo o en abril de 2017 que el procedimiento como que no avanzaba y Osorio Chong citó a una reunión ahí en Bucareli con presencia de organizaciones, representantes de familias, legisladores y legisladoras y ahí como que se hizo un gran acuerdo como para avanzar, ya dictaminar lo antes posible el proyecto, digo, la verdad es que ya fue como muy un poco a tropiezos pero sí se terminó haciendo en un lapso de un par de meses, en las que ya fueron las últimas discusiones, en las que sí ya estaban presentes pues Roberto Campa, gente de la PGR y ahora sí presentes en el Senado en esas discusiones (220520OIDH01).

En suma, puede afirmarse que la política de proximidad que hubo con los actores oficiales, que también incluyó a quienes eran tomadores de decisión del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, fue una compleja negociación que se llevó a cabo en distintos niveles de interlocución (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 47).

Así, la fuerza, importancia y peso político que el MNDM ya había adquirido le permitió no solo tener contacto directo con diversos actores oficiales, sino que también se convirtió en un interlocutor clave para el Estado durante la construcción de la Ley sobre desaparición.

De este modo, el movimiento logró ser partícipe de la redacción del articulado de la nueva ley en la que, por ejemplo, se incluyó una de sus principales demandas que era la búsqueda de sus seres queridos, así nació la Comisión Nacional de Búsqueda.

Por otro lado, la negociación directa fue consolidándose conforme avanzaba la discusión de la ley y las familias se convirtieron en un importante actor durante el proceso legislativo.

Cabe señalar que el movimiento, en ocasiones, también negoció sus demandas en torno a los derechos de las víctimas de desaparición y sus familiares en espacios públicos y abiertos a la prensa, como el referido en la Figura 7.

Finalmente, como se ha dejado entrever en el presente apartado, la política de proximidad acompañó el desarrollo de la participación institucionalizada, misma que no fue ajena a diferencias y conflictos durante el desarrollo de las discusiones sobre la Ley de desaparición, como se analizará más adelante.

2.2 Participación institucionalizada

Este repertorio consiste en el empleo de canales oficiales de diálogo guiados por reglas previamente establecidas y aceptadas por los participantes. Los espacios formales de participación se caracterizan por reuniones públicas y documentadas con el propósito de influir en decisiones específicas en torno a determinadas políticas. Esta rutina en algunos casos está prevista en la ley y la participación suele ser indirecta y mediante diferentes formas de representación. Si bien es cierto se caracteriza por la cooperación, existe un

rol central del Estado en la creación y conducción del proceso (Abers, Serafim y Tatagiba, 2014)¹⁴⁷.

Después de la publicación de la reforma constitucional que permitía legislar en materia de desaparición, hubo un momento clave para el inicio de la participación institucionalizada del MNDM, fue cuando el Ejecutivo Federal, a través de su Secretaría de Gobernación, inició una consulta abierta en línea, entre julio y agosto de 2015, sobre un proyecto de ley en materia de desaparición.

Después, el 14 de diciembre de ese mismo año el presidente de la República presentó su iniciativa de ley en el tema de desaparición, misma que fue cuestionada por el movimiento pues, a su decir, no cumplía con los estándares internacionales y tampoco consideraba las experiencias de las familias y sus propuestas.

Cabe recordar que el MNDM había realizado sus propias consultas regionales que derivaron en un documento con lo que consideraba eran los elementos mínimos que debería contener la nueva Ley sobre desaparición, mismos que ya había entregado el 9 de septiembre de 2015 en un acto público —como se muestra en la Figura 7— a representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, evento en el que también demandó su derecho a participar en la construcción de la ley y que se escuchara la voz de las familias.

Lo anterior, derivó en que el movimiento volviera a exigir su derecho a participar en la generación del nuevo marco legal o, dicho de otra manera, en no querer una ley sin la participación de las familias¹⁴⁸.

Esta demanda se traducía en la reivindicación del derecho a la participación activa de las víctimas en el proceso de construcción legislativa. Las dolorosas

¹⁴⁷ Traducción propia.

¹⁴⁸ A parte de la propuesta de ley que presentó el Ejecutivo Federal, hubo otras cinco, entre ellas la de la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada.

experiencias de familiares de personas desaparecidas en su búsqueda por la verdad, justicia y reparación constituían en sí mismas un bagaje amplio y único de conocimientos sobre los desafíos y carencias que estaban enfrentando las autoridades mexicanas en el ejercicio de sus responsabilidades, así como sobre las alternativas y posibilidades de solución que podrían implementarse (Cerdán, 2017).

Por lo anterior, en pleno contexto de desaparición generalizada de personas y de creación de la nueva Ley sobre desaparición, era relevante la incorporación de las experiencias y recomendaciones de las familias, lo cual también era “un ejercicio fundamental para alcanzar la efectividad, legitimidad e idoneidad de las acciones que se requieren para hacer frente a una problemática que a todas luces desborda las capacidades actuales del estado para su resolución” (Cerdán, 2017, p. 12).

Finalmente, el Estado respondió mediante la apertura del proceso legislativo a los familiares; es decir, abrió los canales oficiales de diálogo y poco a poco fueron institucionalizándose; así, la Cámara de Senadores se convirtió en el principal espacio de diálogo para construcción de la nueva Ley sobre desaparición.

En relación con lo anterior, el testimonio de una persona que fue tomadora de decisión durante el proceso legislativo en el Senado de la República señaló:

[...] el Gobierno hace su iniciativa nos la presenta [...] y entonces formalmente ya tenemos condiciones para empezar [...] a dictaminar [...], en el caso de desaparición de personas y empezamos a delinear cómo íbamos a trabajar, entonces las familias en movimiento empiezan a pedirnos consultas, a ser escuchados y lo primero que decimos es: hay que escucharlos más allá de que hayan tenido el proceso conmigo, porque yo hago muchos foros, que se reúnan conmigo porque los sigo atendiendo, necesitamos tener formalidad como Senado y particularmente estas comisiones que ya

son las comisiones que van a dictaminar, necesitamos crear un ámbito de atención a estas organizaciones, a las víctimas, a los familiares y entonces decidimos convocar cuatro o cinco (*sic*) foros regionales [...] era un parlamento abierto [...] (100320RE01).

De esta manera, empezaron a construirse los canales oficiales de diálogo entre el Estado y el MNDM; para ello, los actores oficiales delinearon ciertas pautas que si bien es cierto no estaban previstas legalmente, fueron predefinidas y aceptadas por los implicados en el conflicto.

Y es que en palabras de Angélica de la Peña, entonces presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República:

El Movimiento Nacional por Nuestros Desaparecidos integrado con más de 50 colectivos de todo el país llegaron al Senado de la República con una sola voz: “Sin Las Familias No”. La exigencia de su participación no daba pie a negociación respecto a esa determinación. **Instalamos los trabajos en la modalidad de parlamento abierto**¹⁴⁹.

Como parte de nuestro trabajo parlamentario, las presidencias de las Comisiones legislativas realizamos encuentros regionales con los colectivos de familiares de personas desaparecidas. Escuchamos sus quejas, sus exigencias y sus propuestas. Se avisoraba era indispensable trabajar con ellas desde el primer momento en que se instalase el trabajo del dictamen (De la Peña, 2021, p. 157).

Así, en respuesta a la demanda del movimiento, los senadores que presidían las comisiones que dictaminarían la ley sobre desaparición establecieron dos vías de participación institucionalizada, a través de lo que denominaron parlamento abierto, que en México es una práctica parlamentaria; es decir, se

¹⁴⁹ Las letras en negritas no son del texto original, se marcaron para resaltar los términos de la negociación del conflicto.

trata de una figura que carece de normatividad y su implementación depende de la iniciativa e impulso que quiera darle cada Comisión,¹⁵⁰ en este caso, de la Cámara de Senadores.

En sí misma, la figura de parlamento abierto se relaciona con el derecho a la participación pública que, según las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria consta de:

(1) La participación indirecta en los asuntos públicos por medio de representantes elegidos.

(2) La participación directa en los asuntos públicos. Esta última significa que no sólo los representantes electos, sino también los ciudadanos pueden participar directamente en los asuntos públicos, ya sea por conducto de debates y diálogos públicos con sus representantes elegidos, plebiscitos e iniciativas populares o mediante su capacidad para organizarse, derecho garantizado en relación con las libertades de expresión, reunión y asociación (Naciones Unidas - Unión Interparlamentaria, 2016, p. 187).

Así, mediante la modalidad de parlamento abierto, la primera vía que establecieron las comisiones responsables del dictamen de la Ley sobre desaparición, fue la realización de tres conversatorios o audiencias públicas regionales que se convocaron para escuchar las necesidades y propuestas de las víctimas.

Las audiencias se llevaron a cabo entre febrero y marzo de 2016 en las ciudades de Saltillo, Coahuila; Villahermosa, Tabasco y la Ciudad de México, mismas que fueron auspiciadas por el Senado de la República y las entidades federativas sedes, tratando de asegurar una amplia presencia de familiares de

¹⁵⁰ “Las comisiones son los órganos técnicos encargados del análisis de los asuntos que se les turnan. Se integran por al menos tres y no más de quince senadores, incluidos el presidente y dos secretarios, los cuales deben ser de distintos grupos parlamentarios” (Senado de la República, 2022).

distintas ciudades y estados aledaños (Aguilera, 2018, p. 165; 220620OSC06)¹⁵¹.

El diseño metodológico, incluyendo las propuestas de temas a tratar y la dinámica de la exposición, se construyó de forma coordinada entre las personas representantes del MNDM¹⁵² y los equipos técnicos de las Comisiones dictaminadoras del Senado de la República¹⁵³ (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 26; Aguilera, 2018, p. 165). De esta manera, hubo una cooperación entre el movimiento y el Estado, aunque la creación y conducción del proceso estuvo a cargo de los actores oficiales.

Una persona que formó parte del equipo técnico del Senado de la República explicó que: “se hicieron foros regionales porque aunque fuera un fenómeno similar, tenía muchas particularidades diferentes entre el fenómeno del sureste, en el norte como en el centro, es decir, la vinculación con otros fenómenos delictivos, con otros fenómenos sociales que eran diferentes en cada región” (120320RE07).

Asimismo, a través de este ejercicio, los representantes del Senado de la República no solo trascendieron la dinámica centralista tradicional de llevar a cabo procesos únicamente en Ciudad de México, sino que también buscaron acercarse a las víctimas (Aguilera, 2018, p. 165).

¹⁵¹ Véase por ejemplo la convocatoria a la Audiencia Pública Regional que se llevó a cabo en Tabasco: “Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación, de Derechos Humanos y de estudios Legislativos. Invitan a la Audiencia Pública Regional sobre la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Desaparición de personas, que se llevará a cabo el próximo viernes 26 de febrero del presente año de las 10:00 a las 18:00 horas, en la Universidad Autónoma de Tabasco”. https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/60843

¹⁵² El MNDM incluso participó en la logística, a decir por una persona integrante de la Comisión de incidencia, quien señaló: “el movimiento que hizo todo lo logístico de quién va, quién no va, quién necesita camiones, ahora dónde se van a quedar, la seguridad de las personas, la agenda, qué les tienen que preguntar, quién va a apoyar psico emocionalmente porque si alguien se...” (300120AT02).

¹⁵³ La Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de Gobernación y la Comisión de Justicia, con el apoyo de la Comisión de Estudios Legislativos (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 27), (100320RE01).

Por otro lado, a decir de integrantes del movimiento, era la primera vez que el Senado de la República se dirigía a las regiones del país para escuchar la problemática de la desaparición de personas directamente de la voz de los familiares (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 27).

Después de los foros regionales se recogieron e interpretaron las demandas de los familiares de personas desaparecidas, lo cual fue un importante ejercicio para el diseño de la Ley sobre desaparición.

Esto llevó incluso a revisar las experiencias de otros países en materia de atención a víctimas. Finalmente, esta regionalización e interacción con las víctimas fue justamente lo que logró en algún momento se sentaran las bases para formar una mesa de trabajo permanente (120320RE07).¹⁵⁴

Lo anterior dio lugar a una segunda vía de parlamento abierto o, en otras palabras, de participación institucionalizada que fue la creación de una Comisión para la discusión del dictamen de la Ley sobre desaparición que se integraba por el equipo técnico de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República y el Equipo técnico ampliado del MNDM, el cual estaba formado por las familias representantes de los colectivos y las OSC que le acompañaban; asimismo, se contaba con la participación de integrantes de la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada.

En este espacio se creaban acuerdos técnicos iniciales que reflejaban tanto las necesidades de las familias como los estándares de derechos humanos y, de esta manera, avanzar en la redacción preliminar de los contenidos de la Ley sobre desaparición. “Los acuerdos generados incluían una negociación con

¹⁵⁴ Una persona que participó en las mesas técnicas desarrolladas en el Senado de la República señaló: “[...] se planteó incluso la necesidad de hacer, dentro del proceso, audiencias públicas y visitas incluso a otros países para ver cómo comparativamente se estaba atendiendo el tema de víctimas, de atención a las personas de desaparición forzada, etcétera y, especialmente, se hizo una visita [...] a Colombia [...] nos gustó mucho el modelo de cómo funcionaba la atención a víctimas para la búsqueda y localización de personas y justo después de esa visita [...] nos dimos cuenta que uno de los grandes problemas que teníamos aquí en nuestro país, pues iba a ser el tema del registro de personas [...]” (120320RE07).

las otras Comisiones del Senado involucradas —de Gobernación y de Justicia—, identificando los disensos, la argumentación que se asumía en la defensa de las posiciones y los potenciales ajustes que se requería hacer y llevar a consulta con los diversos colectivos del Movimiento” (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 47).

La entonces presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República explica lo anterior de la siguiente manera:

Desde la Comisión de Derechos Humanos nos aprestamos a cumplir con el acuerdo que habíamos signado con los colectivos y con las organizaciones no gubernamentales: no íbamos a legislar sin ellas. Para tal efecto, integraron una comisión para el trabajo legislativo de la Ley; en lo personal les sugerí dos cuestiones: quienes fuesen nombrados para estar en esa **comisión de discusión del dictamen**¹⁵⁵, deberían tener tiempo, formalidad en la asistencia a las reuniones, representar a las familias, conocimiento en la materia tanto de la búsqueda, como la investigación y de técnica legislativa de preferencia. La otra solicitud, fue que no sustituyeran a las personas definidas porque su comisión debía ser permanente (De la Peña, 2021, p. 157).

Por otro lado, entrevistas e información documental señalan que además de la Comisión para la discusión del dictamen, existía otra más integrada por un equipo jurídico gubernamental; así, esta segunda Comisión gubernamental la integraban representantes de la Secretaría de Gobernación y de la entonces Procuraduría General de la República (PGR), quienes se reunían con los secretarios técnicos de las comisiones encargadas del dictamen de la Ley sobre desaparición, ahí se presentaban los acuerdos con el fin de afinar la

¹⁵⁵ Las letras en negritas no son del texto original, se marcaron para resaltar los términos de la negociación del conflicto mediante la instalación de una Comisión para el dictamen de la Ley sobre desaparición.

negociación y refrendar la propuesta de dicha ley (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 47).

Entonces, la mecánica de esta fase constaba de dos pasos: primero, las comisiones legislativas del Senado de la República llegaban a un acuerdo con los representantes de las familias, es decir, con el MNDM —Comisión para la discusión del dictamen— y, segundo, los acuerdos se llevaban a una mesa distinta con la representación del gobierno federal —Comisión gubernamental— Esta dinámica en distintos niveles y con distintas representaciones hacía difícil la generación de consensos en los temas de la Ley sobre desaparición (100320RE01).

Los representantes del Ejecutivo Federal señalaban que ya había presentado una iniciativa de Ley sobre desaparición y también ya se habían realizado consultas ciudadanas en el tema, por lo cual ya contaba con una legalidad y una legitimidad. Por otra parte, la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República argumentaba que el proceso legislativo ya estaba en el momento de dictaminación de la ley;¹⁵⁶ es decir, en la fase de análisis de la técnica legislativa y de todas las iniciativas que sobre el tema se habían presentado. Asimismo, manifestaba que en ese espacio se mantenía el compromiso de trabajar la redacción del texto legal en un parlamento abierto (100320RE01).

Las dificultades para concretar la Ley comenzaron cuando nos propusimos trabajar en Parlamento Abierto con las organizaciones de la sociedad civil y las familias de manera formal y permanente y, por otro lado, se insistía en que solo se les escuchara sus propuestas, pero

¹⁵⁶ Un dictamen a discusión es la “resolución acordada por la mayoría de los integrantes de una o varias comisiones que integran alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, que contiene la opinión técnica especializada y consensuada con respecto a una iniciativa, proposición con punto de acuerdo o asunto o petición sometida a su análisis, y que se integra al orden del día de una sesión como asunto de debate, votación, y en su caso, aprobación. Suele considerarse de carácter no vinculatorio, en función de que está sujeto a la aprobación del Pleno de las Cámaras, y es un acto legislativo colegiado.” (Gobernación. Sistema de Información Legislativa, 2022).

que no participaran propiamente en la redacción del dictamen. Durante algunas semanas teníamos dos reuniones indistintas con el mismo cometido (De la Peña, 2021, p. 157).¹⁵⁷

En este mismo orden de ideas, una persona que participó en el Equipo técnico del MNDM explicó ese momento de la siguiente manera:

Sí, nosotros éramos de la idea que la mesa debería de haber sido tripartita [...] era evidente que teníamos que negociar sí o sí con el Ejecutivo [...], quien lideraba la mesa en el Senado era el PRD [...] y en segundo lugar el PAN [...]; y el PRI estaba, pero en realidad se había echado para atrás porque quien llevaba la batuta era el Ejecutivo [...] nosotros hubiéramos querido una mesa de tres partes, o sea ejecutivo, legislativo y nosotros, claro, el PRI no quiso, entonces [...] había reuniones [...] para revisar avances y lo que ellos hacían era pues iban con el ejecutivo, discutían lo que habíamos propuesto y regresaban con revisiones (250220OSC07).

A finales del 2016 se decidió integrar ambas comisiones y quedó una sola mesa de trabajo en la que solo participaron representantes del Senado de la República, del Ejecutivo Federal, el MNDM a través de las familias y el Equipo técnico, así como integrantes de la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada.

¹⁵⁷ Al respecto, un integrante de las OSC que acompañó al MNDM señaló: “Sí, era un irreductible. El Estado obviamente en muchas ocasiones intentó. Hagamos un grupo más pequeño y así avanzamos más rápido, [...]. Y algunas veces nosotros decíamos pues igual [...] y sí lo intentamos. Pero las familias nos decían [...], queremos estar, aunque seamos nada más observadores y no tomemos la palabra ni nada, pero queremos estar [...]” (050220OSC01).

En este mismo sentido, el familiar de una víctima de desaparición dijo: “[...] hubo ocasiones en las que no querían a las familias y entonces les decíamos: y entonces dónde queda el corazón y el dolor y la voz si es lo que ellos necesitan, vernos para sensibilizarse y no es que ellos nos pellizquen para llorar, es que a nosotros las lágrimas se nos secaron, lloramos para adentro y llorar para adentro desgarrar más el alma. ¿Ustedes creen que nosotros pedimos vivir esto?, yo les decía: esto no debió ser y sí, hoy es lo estamos asumiendo con responsabilidad [...] para que tú no vivas lo que nosotros vivimos [...] nosotros estamos hoy aquí por la no repetición [...] por lo que no debió ser” (130320V01).

Sin embargo ante la falta de avances significativos y ser un espacio de tensión, a inicios del 2017 ya no participaron los representantes del Ejecutivo Federal y se continuó con un proceso abierto de creación de Ley, buscando asegurar el estándar más alto posible, aun cuando no todos los planteamientos del movimiento fueron finalmente retomados (100320RE01), (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 47).

En efecto, durante 2017 fueron consolidándose estos espacios de participación institucionalizada.

En estas mesas se revisó la propuesta de redacción basada en las necesidades y planteamientos que las familias habían puesto sobre la mesa en los diversos momentos previos. Se estableció tener la iniciativa propuesta por el titular del Poder Ejecutivo en 2015 como referencia, pero no necesariamente como guía de la discusión. Es en estas mesas donde se dio un proceso interesante de co-creación de una propuesta, de la mano de las y los representantes de las familias y de las OSC (Aguilera, 2018, p. 166).¹⁵⁸

¹⁵⁸ Una buena idea de lo que implicaron estos espacios de discusión puede apreciarse en la siguiente entrevista a un integrante del equipo técnico del Senado de la República: “[...] era una mesa en donde estábamos alrededor de 70 personas, luego terminábamos siendo como 40-30 personas ya en las redacciones finales, pues pedimos que fuera solamente un representante, podríamos estar todos o sea nunca negábamos, por ejemplo, si un familiar quisiera entrar.

[...] intercambiábamos opiniones entre un representante del gobierno o dos, un representante de los legisladores, pero de verdad llegamos a tener te digo en esas reuniones ya muy técnicas, [...] nunca hubo un ánimo de desacreditar el proceso ni nada, la verdad es que sí se construyó, [...] La coordinación siempre la llevamos en principio por orden de jerarquía las presidentas de las comisiones [...] Todo era en el Senado, el Senado abría la puerta. Siempre fue aquí. Y a víctimas y a sociedad civil.

[...] en esta computadora se trabajó el documento, es decir, aquí era en donde estaba el documento matriz, aquí era donde se discutía. Aquí, sí aquí, todo se proyectaba, todo mundo tenía acceso a la información.

Sí, delante de todos íbamos redactando se intercambiaban documentos [...] había comisiones en las que por ejemplo gobernación decía este tema lo tenemos encorchetado vamos a discutirlo, o sea el gobierno lo discutía en sus áreas consejería jurídica de gobierno y regresaban a la mesa con una propuesta, a ver esta es nuestra propuesta la discutíamos, la revisaban los colectivos [...]” (120320RE07).

En conclusión, la participación institucionalizada fue avanzando y consolidándose con el acompañamiento de la política de proximidad, a través de las negociaciones que se hicieron directamente con los tomadores de decisión. No obstante, como se ha dejado entrever en los párrafos anteriores, el hecho de que el MNDM ocupara esos espacios de diálogo y pusiera en la mesa sus demandas no estuvo separado del conflicto.

Ahora bien, la convocatoria del Senado de la República a los conversatorios regionales bajo la modalidad de parlamento abierto, cuyo diseño metodológico fue construido coordinadamente con el movimiento en cuanto a la definición de los temas a discutir y la dinámica de las exposiciones, permitió abrir el diálogo y participación a otras víctimas o a otros colectivos del país y obtener insumos que más adelante influyeron en el contenido de la Ley sobre desaparición.

Después de este ejercicio, con la coordinación de las comisiones responsables del dictamen de la ley, se instalaron la Comisión para la discusión del dictamen y la Comisión gubernamental, que posteriormente se integraron en sola mesa de trabajo que más adelante se diluyó. No obstante, se logró avanzar en el proceso de interacción.

De esta manera, fue posible avanzar en la co-creación de una propuesta de redacción del articulado de la ley, a pesar de que no todas las sugerencias del movimiento fueron retomadas al final; es decir, al sancionarse la ley.

2.3 Protestas y acción directa

Para Abers, Serafim y Tatagiba (2014)¹⁵⁹ este tipo de rutina se presenta cuando los movimientos sociales expresan sus demandas y demuestran su capacidad de movilización para presionar a los actores oficiales. No obstante,

¹⁵⁹ Traducción propia.

cuando los gobiernos se ven como aliados, las protestas no necesariamente desaparecen, pero su significado se transforma.

Esto es, cuando los actores oficiales y los no oficiales se alían en torno a proyectos políticos comunes, las protestas se convierten en parte del ciclo de negociación. Igualmente, la protesta puede ser para abrir o restablecer negociaciones en gobiernos menos permeables a las demandas de los movimientos; así, a diferencia de la participación institucionalizada, en esta rutina los movimientos sociales definen la forma, el ritmo y la agenda, tanto de la protesta como de la negociación.

2. 3.1 Un punto de encuentro entre el MNDM y el Estado

Al iniciar el sexenio presidencial 2012-2018 el país ya atravesaba un contexto de crisis de derechos humanos que fue agravándose cada vez más, entre otras razones, debido a las desapariciones generalizadas de personas, por lo que ya había llamados nacionales y diversas recomendaciones de instancias internacionales de derechos humanos sobre la necesidad de legislar en el tema¹⁶⁰.

Sin embargo, fue hasta después del caso Ayotzinapa de septiembre de 2014 que el entonces Ejecutivo Federal anunció 10 medidas para mejorar la seguridad, la justicia y el estado de derecho en México, y la octava se refería a una iniciativa de reforma a la Constitución mexicana para que el Congreso de la Unión pudiera expedir una Ley General en materia de Desaparición Forzada (Presidencia de la República, 2014), la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación en julio de 2015.

¹⁶⁰ Por ejemplo, dentro de las recomendaciones que hizo a México en 2016 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la número 14 señalaba que se debe adoptar una ley general sobre desaparición, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, con la participación de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil para integrar adecuadamente sus consideraciones (ONU-DH México 2016, p. 12).

Después, el 14 de diciembre de ese mismo año el Ejecutivo Federal firmó una iniciativa de ley sobre desaparición (Presidencia de la República EPN, 2015) y el Senado de la República fue la Cámara de origen o receptora para dictaminarla.

Con base en lo anterior, el Gobierno federal explícitamente reconocía que se trataba de un problema que el Estado debía atender y dar respuesta a las demandas de las víctimas. Al respecto, un actor oficial que fue tomador de decisión en el Poder Ejecutivo señaló:

Mira veníamos en el 2012 de un alejamiento entre el gobierno y las diferentes organizaciones, había ya un conteo de se decía 26 mil personas que no se encontraban, no sabíamos si eran desaparición forzada, eran desaparecidos o no ubicados, [...] pero que no se hacía nada al respecto y había un gran reclamo que yo me encontré, particularmente en gobernación, de organizaciones, muchas organizaciones de familiares, incluso llegué y de la administración pasada para esta me encontré personas esposadas a las rejas de Bucareli, que es la Secretaría de Gobernación, pidiendo ser escuchadas, ser escuchadas y bueno pues ya era mucho la fuerza de esta sociedad de estos familiares y yo creo que eso es lo que provocó el acercamiento (180220RE04).

No obstante, la iniciativa del Ejecutivo Federal fue cuestionada por el MNDM y exigía participar en la creación de la nueva ley. En este sentido, una persona integrante de una de las OSC que acompañó al MNDM señaló que la participación de los colectivos no se trató de una dádiva del Estado, pues fue la fuerza de la unión; es decir, todas las familias decidieron apostar en un momento determinado a un elemento en común que fue la ley.

Y que, gracias a esa determinación de esa meta en común, lograron arrancarle al Estado la decisión de que fueran tomados en cuenta para la elaboración de la ley. No fue una dádiva del Estado [...]

El Estado se vio orillado a dar esta respuesta por toda la presión internacional, además, que se hizo. [...] Porque, digamos, en un principio no me parece que hubiera como un reconocimiento para el movimiento [...] es decir, si bien el Estado trataba de aprovecharlo políticamente para los momentos que él consideraba, me parece que no había un interés genuino en traer una respuesta a las familias más allá de ponerle la palomita, pues [...] porque lo sencillo es crear una ley, pero lo difícil es crear las medidas para atender lo que dice la ley (160320OSC09).

En tal sentido, algunos informantes consideraron que desde la publicación de la reforma constitucional¹⁶¹ que permitía legislar en materia de desaparición, el Ejecutivo Federal ya había asumido su compromiso de avanzar hacia una Ley sobre desaparición y, al mismo tiempo, el Estado mexicano empezaba a acatar las recomendaciones en este tema de diversos mecanismos internacionales de derechos humanos.

Asimismo, algunas personas entrevistadas que fueron representantes de las OSC que acompañaron al movimiento consideraron que mediante la Ley sobre desaparición el Gobierno federal aminoraba el costo político y, además, no tendría que responder por su implementación. Después del caso Ayotzinapa ya no tenía qué perder, pues “fue un sexenio, de algún modo, marcado por la desaparición” (100220OSC08). En el mismo sentido opinaron (020320OSC02), (050220OSC01).

Igualmente, un familiar de personas desaparecidas y activista en la sociedad civil señaló que: “la desaparición de los 43 normalistas cimbró a la administración federal y era evidente que venía un cambio de partido político, entonces pues ya no les corresponde, o sea que se apruebe y el periodo [...]

¹⁶¹ Cabe señalar que de acuerdo con el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de las facultades y obligaciones del presidente de la República está la de Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

de vigencia le corresponderá a esa administración, [...] entonces como que no había riesgos de nada” (020320OSC03).

Desde la perspectiva de un integrante del Equipo técnico del Senado de la República que participó en las mesas de discusión, la situación era la siguiente:

[...] electoralmente también para el gobierno levantarse de la mesa o que el movimiento se levantara de la mesa hubiera sido un golpe político muy importante ¿no?, entonces el gobierno también estaba jugando en un contexto y en un escenario, pues no del todo favorable para ellos [...]

[...] si tú lo vas a presentar como un logro, a mí no me importa mientras tengamos lo que todos estamos queriendo obtener en esta mesa [...] también creo que para ellos fue ganar - ganar, entonces creo que no solo el fin del sexenio, sino el proceso electoral y el cómo utilizar el tema en beneficio.

[...] incluso se convirtió en un tema de la agenda de los candidatos en donde el movimiento se convirtió en un interlocutor que ya podía decirle a los candidatos: [...], pues nosotros ya tenemos todo esto avanzado con el gobierno anterior, cuáles son sus compromisos [...] (240120RE03).¹⁶²

De esta forma, es posible decir que tanto el Estado como los familiares tenían como punto de encuentro legislar en torno a la desaparición de personas o, en

¹⁶² La Ley sobre desaparición se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017 y en plena campaña electoral, el 11 de junio de 2018 el MNDM envió una carta a los candidatos a la presidencia de la República, para solicitarles su pronunciamiento a diez compromisos que exigían para la implementación de la Ley sobre desaparición, este llamado lo reiteraron el 25 de junio y, finalmente, tres de los cuatro candidatos se comprometieron, en caso de ser elegidos, a resolver el conflicto de las desapariciones en México, tema que sería una prioridad en sus respectivas agendas (TeleSur-pgv-AP., 2018; FUUNDEC, 2018).

otras palabras, compartían un mismo proyecto político que después se llevaría a la arena de la discusión legislativa.

La exigencia de los familiares al Poder Ejecutivo acerca de la necesidad de tener una ley en materia de desaparición tuvo eco y avanzó en el Poder Legislativo; sin embargo, esto no fue ajeno al conflicto, es decir, a la rutina de protesta para presionar al Estado en diversos momentos del proceso de interacción, principalmente en tres aspectos: primero para que se reconociera a los familiares el derecho a participar en la construcción de la nueva legislación.

Segundo, para que se tomara en cuenta su propuesta sobre los elementos mínimos que consideraba debería incluir la nueva ley, los cuales además de basarse en los saberes y experiencias acumuladas por las familias durante la búsqueda de sus seres queridos y en la investigación de sus casos, tenían la revisión técnico jurídica de las OSC que le acompañaban, así como de la OACNUDH-MX, del Comité Internacional de la Cruz Roja y de Amnistía Internacional en México.

Y, tercero, al final del proceso legislativo para exigir a la Cámara baja la pronta aprobación de la Ley sobre desaparición y sin modificaciones; es decir, como había sido dictaminada por la Cámara de Senadores, y que se aseguraran los recursos presupuestales necesarios para su puesta en marcha cuando entrara en vigor.

Desde que surgió el MNDM adoptó el lema *#SinLasFamiliasNo*; de hecho, este le acompañó en la presentación pública y entrega que hizo a actores oficiales en septiembre de 2015, en el Museo de la Ciudad de México, de sus propuestas de elementos mínimos para la nueva Ley sobre desaparición.

Esto mismo se replicó en un comunicado de prensa en el que el MNDM instaba a los actores oficiales a consolidar un proceso de diálogo franco entre

familiares y los Poderes de la Unión, pues una efectiva Ley General de Desaparición en México sólo se gestaría con las familias¹⁶³.

La consigna *#SinLasFamiliasNo* representó el centro de la articulación del movimiento, ya que comunicaba varios mensajes como visibilizar la crisis de las desapariciones, reconocer tanto el trabajo como los saberes que las familias habían generado en la búsqueda de sus familiares y en la investigación para identificar a los culpables, así como reconocer a los colectivos como actores sociales a quienes se les tenía que garantizar el derecho a participar en la generación de legislación (Aguilera, 2018, p.164).

A inicios de 2016 el Senado de la República convocó a audiencias públicas regionales. Al respecto, un actor oficial del Poder Ejecutivo que fue un tomador de decisión en este conflicto de derechos humanos señaló:

El Estado escuchó el grito principal de los familiares que era sin las familias no [...] nosotros abrimos un proceso de consulta, incluso lo hicimos a través de internet, la gente podía participar abiertamente,

¹⁶³ Entre otros puntos, el comunicado del MNMD, decía: “[...] Con una representación de más de 200 familias y organizaciones se le exigió al Estado mexicano que asuma su responsabilidad con una respuesta verdaderamente eficaz para la búsqueda e investigación de los casos de desaparición forzada y garantice el pleno ejercicio de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

[...] demandamos que las organizaciones de familiares de personas desaparecidas y de la sociedad civil seamos escuchadas y nuestras propuestas –fruto de una amplia y organizada consulta con participación de más de 70 colectivos de familias en más de 20 estados– sean incorporadas en la elaboración de la Ley General sobre Desapariciones Forzadas y Desapariciones por Particulares.

[...] Es necesario que se explicita el derecho que toda persona tiene a ser buscada, de manera inmediata, sin importar condiciones particulares de la víctima e independientemente de la razón de la desaparición o de la actividad que realizaba previa o al momento de la desaparición.

La presente Ley, los procesos y mecanismos que de la misma deriven, deberán reconocer la experiencia de las víctimas y sus aportaciones en los procesos legislativos [...].

Frente a la pérdida de confianza en las instituciones del Estado, las y los tomadores de decisiones están frente a una oportunidad histórica de crear una política de Estado que responda a la grave problemática de las desapariciones, con la participación de las organizaciones de familiares y de la sociedad civil, y empezar así a reparar la confianza que ha sido dañada por la mentira y la negligencia.

Esperamos que, a partir de hoy, se consolide un proceso de diálogo franco entre familiares y los poderes de la Unión, pues una efectiva Ley General de Desaparición en México sólo se gesta con las familias.

[...]” (Serapaz, A.C., 2015b).

tuvimos foros, espacios de comunicación y en algún momento las familias convocaron también a sus propios foros y **el grito fue sin las familias no, entonces no queremos una ley sin las familias** [...] y luego, junto con el Senado, la decisión fue abrir auténticamente el proceso legislativo, o sea nosotros presentamos una iniciativa, fue cuestionada y entonces arrancamos en el Senado con reuniones donde estuvimos sentados en la mesa los legisladores, el gobierno y las organizaciones y fuimos prácticamente construyendo uno por uno los artículos de la ley (110320RE06).¹⁶⁴

En este sentido, un integrante del Equipo técnico del MNDM comentó que después de las audiencias públicas o foros regionales a los que convocó el Senado de la República, el movimiento se posicionó en el tema de la búsqueda, el cual motivaría una de las principales y profundas discusiones con el Estado y, por ende, protestas y una serie de movilizaciones de los familiares para presionarlo.

El Ejecutivo presenta su iniciativa, se presentan estas otras, eran cinco. El movimiento presenta su documento, pero a la hora de [...] cómo se iba a presentar el dictamen para sacar la ley, entonces el Senado arma unos foros y [...] al final de los foros el movimiento sí se posiciona y dice de las distintas iniciativas que revisamos creemos [...] esto sería como el texto ideal, pero había otro tema que [...] no traía ninguna iniciativa, y que va a ser la propuesta principal del movimiento, crear el Sistema Nacional de Búsqueda, o sea la Comisión Nacional de Búsqueda. ¿Era una apuesta arriesgada? Sí, sí lo era, [...] lo sabíamos (050220OSC01).

Una vez terminados los conversatorios regionales convocados por el Senado de la República a inicios del 2016, “hubo un *impasse* en la relación con éste

¹⁶⁴ Se marcaron las letras en negritas para resaltar la protesta y movilización para obligar al Estado a atender sus demandas.

y el Poder Ejecutivo federal, principalmente por la competencia de temas considerados prioritarios en la agenda pública nacional. Sin embargo, **el MNDM continuó dando seguimiento a la relación, y creó una Comisión Técnica para el seguimiento de la dictaminación de la Ley**¹⁶⁵ (Aguilera, 2018, p.165).

Cabse señalar que un tema prioritario para el MNDM era la búsqueda de sus familiares y seres queridos; así, durante el *impasse* arriba mencionado, la Comisión de búsqueda del movimiento tuvo diversos espacios de discusión en los que empezaron a perfilar una propuesta de mecanismo de búsqueda que se presentaría en el marco del proceso de construcción de la Ley, así fue como más adelante surgió la necesidad de crear una Comisión Nacional de Búsqueda. Ese mismo año también estuvo marcado por las actividades de búsqueda en campo que las familias realizaron en diversos estados del país; ejemplo de esto fueron la primera y segunda Brigadas Nacionales de Búsqueda de Personas Desaparecidas (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 27).

2.3.2 La protesta y la negociación

El inicio de la protesta: #SinLasFamiliasNo

Como se dijo arriba, después de los foros regionales o parlamento abierto hubo un *impasse* en la relación entre el MNDM y los actores oficiales, cuya consecuencia fue el conflicto.

En efecto, se presentaron una serie de protestas por parte del movimiento para presionar y demandar al Estado la participación de las familias en la creación de la legislación y se contemplaran sus propuestas; por ejemplo, se tiene

¹⁶⁵ Las letras en negritas no son del texto original, se marcaron para resaltar que no hubo un rompimiento formal de la interacción entre el MNDM y el Estado y, por el contrario, se continuó dando seguimiento a la relación.

registro del lanzamiento de la campaña *#SinLasFamiliasNo* en agosto de 2016, mediante la cual se demandaba textualmente¹⁶⁶:

En el mes de septiembre comenzará un nuevo periodo de discusión legislativa en la Cámara de Diputados y Senadores, este es el momento propicio para que familias, organizaciones civiles y ciudadanía exijamos que la problemática de la Desaparición de Personas se coloque en la discusión política y deje de ser ignorada entre las autoridades involucradas.

En este marco, nuestro Movimiento desarrolla la Campaña “*#SinLasFamiliasNO*” con el fin de alzar la voz y exigir la incorporación de la experiencia, propuesta y participación de las familias en la formulación e implementación de la Ley General sobre Desaparición Forzada y Desaparición de Personas por Particulares (Noticias del MNDM, 2016).

De esta manera, durante el segundo semestre del 2016 el MNDM impulsó la discusión de la Ley sobre desaparición por vía de la movilización; es decir, el movimiento llevó su incidencia tanto a las calles como a las redes sociales y se movilizó en diversas entidades federativas para socializar su lucha (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 29).

Así, durante el mes de agosto el MNDM continuó con las protestas para presionar al Estado; entre ellas, destaca la manifestación del día 30 en el marco del Día Internacional de las Víctimas de Desaparición Forzada, en la que colectivos del movimiento dieron lectura a tres pronunciamientos:

El primero, era un llamado a la sociedad para sumarse a la campaña *#SinLasFamiliasNo*; en el segundo, la Oficina del Alto Comisionado de las

¹⁶⁶ Las diversas actividades de movilización del MNDM pueden consultarse en su portal de internet: <https://memoriamndm.org/dia-internacional-del-dia-las-victimas-desaparicion-forzada/>

Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México expresó su apoyo, aprecio, reconocimiento y solidaridad hacia las víctimas de desaparición y sus familiares, y el tercero, se refería a cinco puntos que se consideraba debería de contener la legislación sobre desaparición. Cabe destacar que este evento contó con la presencia de un integrante del Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas y del representante en México de la OACNUDH-MX (Noticias del MNDM, 2016).

Otra forma que utilizó el MNDM para continuar con la presión a los actores oficiales fueron los comunicados de prensa, como el del 14 de septiembre de 2016 en el que hizo un llamado al Senado de la República y a la Subsecretaría de Derechos Humanos:

Hasta el momento, las propuestas de las familias y colectivos que integran el MovNDmx han sido escuchadas por las y los tomadores de decisiones encargados del impulso de dicha Ley. Para el Movimiento, los encuentros llevados a cabo hasta ahora han sido positivos. Espera que el diálogo continúe abierto a la participación del MovNDmx, y sobre todo, que se consideren los insumos y propuestas del Movimiento en el proceso de creación de la Ley. Cabe recordar que tales insumos fueron construidos en un completo proceso participativo con miembros del MovNDmx en diferentes partes del país, con el objetivo de analizar, fundamentar y presentar los puntos esenciales que debería contener una Ley de esa naturaleza.

El MovNDmx se encuentra con el ánimo de seguir trabajando y colaborando con las autoridades para la creación de la Ley contra la Desaparición Forzada y por Particulares que beneficiará indiscutiblemente a una sociedad golpeada por sus desapariciones (Noticias del MNDM, 2016).

Dentro de las protestas del movimiento también se clausuraron simbólicamente edificios de fiscalías y se hicieron plantones afuera de estos.

Por otra lado, el 20 de septiembre de 2016 hubo una reunión con representantes de 14 embajadas de la Unión Europea, en la que el MNNDM solicitó su colaboración para transmitir en su diálogo bilateral con las autoridades mexicanas las exigencias de la sociedad civil, a fin de que la Ley sobre desaparición incluyera sus demandas¹⁶⁷ (Noticias del MNNDM, 2016).

Como su propio nombre lo indica, el MNNDM también fue pensado para visibilizar la desaparición de personas en su paso por el territorio mexicano; de ahí que en sus exigencias se contemplaran mecanismos de búsqueda e investigación para cualquier persona que circulara por el territorio nacional; por ello, en noviembre de 2016 tuvieron el encuentro público “De madre a madre, de corazón a corazón”, con madres migrantes del Movimiento Migrante Mesoamericano (MNNDM, s.f).

De esta manera, durante el segundo semestre de 2016 el MNNDM mantuvo sus protestas y como parte de su incidencia salió a las calles, se movilizó en diversos estados del país y recolectó más de 17 mil firmas que se entregaron el 10 de noviembre a las presidentas de las comisiones encargadas de dictaminar la ley en el Senado de la República.

A través de esta acción pública el movimiento buscaba aumentar su presión e influencia ante los tomadores de decisión (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 29; MNNDM, s.f.; Serapaz, 2016). La siguiente Figura 9 muestra dicho evento público.

¹⁶⁷ Estas demandas que en ese momento expresaba el MNNDM eran: “Acatar las recomendaciones y observaciones de organismos internacionales; establecer la participación activa de familiares y OSCs acompañantes en los procesos de búsqueda, investigación e identificación; crear una Comisión Nacional de Búsqueda; instituir un proceso de declaración de ausencia que reconozca y garantice la continuidad la personalidad jurídica de las víctimas; establecer un registro público nacional de víctimas de desapariciones forzadas y desapariciones; eliminar la referencia a personas no localizadas; y asignar presupuesto suficiente para la implementación de la ley.” (Noticias del MNNDM, 2016).

Figura 9

Entrega de más de 17 mil firmas a actores oficiales en el Senado de la República. 10 de noviembre de 2016



Fuente: Adaptado de Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 29.

Si bien es cierto tanto el Estado como el MNDM compartían la idea o proyecto común de crear una Ley sobre desaparición, no tenían un acuerdo en ciertos temas, particularmente en relación con la búsqueda, lo que detuvo el proceso durante mucho tiempo (020320OSC03), (250220OSC07).

Una manera que tuvo el MNDM para presionar a los actores oficiales sin que sea una forma de protesta en sí misma, fue su participación en diciembre de 2016 en el 159 Periodo Ordinario de Sesiones de la CIDH, en la audiencia pública sobre la Situación de derechos humanos y desaparición forzada en México.

En ese espacio se denunció que, a pesar de los diversos foros y diálogos con el Gobierno federal y el Senado de la República, a esa fecha aún no se contaba con una Ley sobre desaparición con las bases para una búsqueda e investigación eficaces, por lo que solicitó a los representantes del Estado mexicano ahí presentes, que se retomara el diálogo en el proceso de dictaminación de la Ley y también pidió al organismo internacional contar con su acompañamiento (CIDH, s.f.), (MNDM, s.f).

De vuelta a los espacios institucionales

A finales de diciembre de ese año finalmente se abrió una mesa amplia de trabajo para la revisión de artículo por artículo de la Ley sobre desaparición, ahí estaban representantes del Senado de la República y del Poder Ejecutivo federal como la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación;¹⁶⁸ asimismo, a parte de las familias representantes del MNDM y del Equipo técnico acompañante, participaba la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 30), (Aguilera, 2018, p. 166).

En palabras de la entonces presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, finalmente se integró una sola comisión para dictamen de la Ley y se instaló realmente un parlamento abierto (De la Peña, 2021, pp. 158). No obstante, “estas mesas de trabajo no tuvieron avances representativos y, por el contrario, **se convirtió en un espacio de tensión**¹⁶⁹ entre los actores” (Aguilera, 2018, p. 166).

Estas mesas de trabajo no tuvieron avances significativos, lo cual propició una dinámica de tensión entre los actores. Si bien **no hubo un rompimiento formal**, se produjo un *estancamiento en la discusión*, pues el Gobierno federal no estaba dispuesto a ceder en demandas centrales para las familias; por ejemplo, la creación de una policía adscrita a la Comisión Nacional de Búsqueda, dejándola en una perspectiva de coordinación y sin darle el peso o fuerza que las familias requerían [...] El acuerdo que sí se logró en estas reuniones fue el compromiso de que la Ley sería discutida y aprobada en ambas Cámaras en el primer periodo legislativo de 2017 y que se incluiría la participación de las familias en todo el proceso. **Los colectivos de**

¹⁶⁸ El titular de esa Subsecretaría fue clave, pues “fue el encargado de articular a los distintos entes del gobierno que sí tomaban las decisiones, era el encargado de ir, o sea de articularlos y de llevar los mensajes a la mesa y de vuelta [...]” (050220OSC01).

¹⁶⁹ Las letras en negritas no son del texto original, se marcaron para resaltar que no hubo un rompimiento de la interacción entre el MNDM y el Estado.

familiares presionaron permanentemente para hacer cumplir esta promesa (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 30).¹⁷⁰

En enero de 2017 hubo un nuevo acercamiento entre la Comisión de incidencia del MNDM y la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República (300120AT02).

Así, en dicho mes y año se establecieron mesas de trabajo en las que solo participaban el equipo técnico de las comisiones dictaminadoras del Senado de la República, lideradas por la senadora Angélica de la Peña, los familiares del MNDM y el Equipo técnico que le acompañaba; así como representantes de la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada. Ahí se elaboró una nueva propuesta que permitiera atender las demandas de las familias (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 31). Al respecto, una persona que fue parte de la Comisión de incidencia del MNDM detalló:

[...] entonces [...] abrimos las mesas de trabajo solo con el equipo de la senadora (presidenta de la Comisión de Derechos Humanos) y el equipo técnico y la Campaña, [...] digamos no eran secretas ni nada, pero no se abrió a la multi actor, sino solamente vayamos nosotros aquí viendo qué sí y que no.

¿Qué pasaba?, pues sí que había un primer toque de realidad [...] con el equipo técnico de la senadora, que decía esto sí va a pasar, esto no, cosas que se atoraban pues veamos cómo procede aquí, cómo procede allá; dudas, ok me llevo la duda, voy a ver cómo te la regreso en versión artículo; o sea, esa fue la dinámica todo el tiempo, entonces la discusión técnica más robusta se dio en ese nivel y lo que hizo la senadora fue, si nosotros acordamos, yo con esto lo negocio con los actores políticos [...] (300120AT02).

¹⁷⁰ Las letras en negritas no son del texto original, se marcaron para resaltar los términos de la negociación del conflicto.

Ni un periodo más para aprobar la Ley sobre desaparición

En febrero de 2017 iniciaría un nuevo periodo de sesiones en el Congreso de la Unión, por lo cual el MNDM volvió a protestar para presionar al Estado, pues los colectivos consideraban que era necesario acelerar el proceso legislativo por dos razones.

Primera, porque si se abría el dictamen de la legislación a modificaciones se corría el riesgo de que se hicieran cambios en detrimento de lo alcanzado y se regresara la discusión al Senado de la República y, segunda, si se prolongaba el proceso legislativo podría presentarse un cambio de legislatura¹⁷¹, pues se proximaban las elecciones federales del 1 de julio de 2018 y, de ser el caso, tendrían que comenzar todo el proceso de inidencia con quienes llegaran a ocupar los cargos clave en el Congreso de la Unión (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 31).

Fue así que en febrero se lanzó la nueva consigna *Ni un periodo más* y las familias en diversas partes del país como Guadalajara, Guerrero, Coahuila, Zacatecas, Chihuahua y Veracruz exigieron que sus propuestas, necesidades y, sobre todo, su derecho a la participación fueran garantizados en la nueva ley y que se legislara durante el periodo de sesiones que el Senado de la República acababa de iniciar.

Después de un par de semanas de intensa negociación de la propuesta construida en el Senado de la República, con la presencia del Poder Ejecutivo, el 27 de abril de 2017 se votó en el pleno el dictamen y pasó a seguir el proceso legislativo en la Cámara de Diputados (Aguilera, 2018, p. 166).

¹⁷¹ La LXIII legislatura era la que votaría la Ley sobre desaparición, había iniciado sus funciones el día 1 de septiembre de 2015 y culminaría su tercer y último año de ejercicio el 31 de agosto de 2018.

De regreso a las calles: #Ley DesaparicionYa

El MNDM decidió movilizarse nuevamente y hubo una fuerte activación de los colectivos para promover la aprobación de la legislación por la Cámara baja; así, se exigió desde diversos estados de la República mexicana se aprobara el dictamen sin modificaciones, por lo que surgió la consigna *#Ley DesaparicionYa*.

El 30 agosto de 2017 en el marco del Día Internacional de las Víctimas de Desaparición Forzada, el MNDM se movilizó en el país en lugares como Saltillo, Torreón, La Laguna, Piedras Negras, Nuevo León, Zacatecas, Guadalajara, Ciudad Juárez y Ciudad Chihuahua, Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas y Coahuila, para demandar a la Cámara de Diputados que dictaminara de forma inmediata la Ley sobre desaparición, y que no se le hiciera cambios y que asegurara un presupuesto suficiente para operar adecuadamente en cuanto entre en vigor (MNDM, 2017b).

Ese mismo día realizó una protesta en la Ciudad de México en las instalaciones de la Cámara de Diputados en donde el MNDM también exigió que se aprobara a la brevedad la Ley sobre desaparición, que se le dotara del presupuesto necesario para operar y que no tuviera cambios, pues ya había sido discutida, negociada y consensada por las familias, el Senado de la República y el Gobierno federal por dos años (MNDM, 2017c).

En este acto se realizó un *performance* mediante la instalación de un árbol de la vida en las instalaciones de la Cámara de Diputados, cuyo significado, señaló un familiar, era un “árbol de la memoria, [...] para que vieran que nuestros hijos no eran simples cifras ni números, eran vidas y venían de una fortaleza y el árbol es una fortaleza” (130320V01).

Esta protesta en la Cámara de Diputados contó con la presencia y el respaldo de representantes de alto nivel de organismos internacionales de derechos humanos, a saber: el representante de la OACNUDH-MX, de la relatora para

México de la CIDH, Amnistía Internacional México y del CICR; asimismo, se contó con el apoyo de diversas OSC. En relación con esta protesta se dijo:

La sinergia lograda en este evento entre familiares, organismos internacionales de Derechos Humanos y organizaciones de la sociedad civil logró enviar un mensaje contundente a las autoridades legislativas de la Cámara de Diputados para la aprobación de la Ley en sus términos y sin modificaciones, y que además en el mismo periodo se aseguraran los recursos necesarios en el presupuesto del 2018 para su puesta en marcha (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 33).

En efecto, la protesta que el MNDM hizo también demandaba se garantizara un presupuesto que permitiera la operación de la Ley sobre desaparición, por lo que era necesario que la Cámara de Diputados lo autorizara¹⁷² antes de que finalizara su periodo legislativo (Serapaz, 2017). Esto era un desafío porque la Cámara de Diputados no solo era la encargada de votar el dictamen de la Ley que le había remitido el Senado de la República, sino también de aprobar el presupuesto de egresos de la federación.

Una persona que fue tomadora de decisión en el Senado de la República, explicó el desafío de la siguiente manera :

[...] llegaron todas las organizaciones a decirme que me metiera [...] entonces lo que hicimos fue acordar con la Cámara de Diputados que dictaminaba [...] tomaran provisiones, etcétera, pero entonces había problemas con Hacienda que decía: yo no puedo comprometerme a estar etiquetando una Ley que no ha entrado en vigor; entiendo la parte

¹⁷² En este sentido, con base en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal; asimismo, se hará llegar a la Cámara a más tardar el 8 de septiembre y se aprobará a más tardar el 15 de noviembre (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, s.f.).

de la presión, los compromisos y le dijeron al gobierno ¿qué no entiendes al propio gobierno, a la propia Secretaría de Gobernación? Hacienda le dijo que no.

[...] entonces se viene la discusión del informe presidencial que fue el primero de septiembre y [...] entramos a la discusión del informe y viene el secretario de Hacienda, que entonces era Meade, y [...] entonces cuando yo tomo la palabra y le digo a ver [...] la Ley necesita etiquetarse, ya se va a aprobar porque [...] hay un consenso pero se necesita que haya recursos etiquetados para que haya funcionamiento [...] y ahí se compromete [...] como secretario de Hacienda (100320RE01).

Las demandas del MNDM permanecieron durante el proceso legislativo en la Cámara de Diputados; así, entre los meses de septiembre y octubre de 2017, las familias y el Equipo técnico del MNDM estuvieron presentes en las negociaciones con los diputados, a fin de conseguir la aprobación de la ley (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 35).

Finalmente, el Proyecto de Decreto fue aprobado en lo general y en lo particular por 396 votos a favor y el 17 de noviembre de 2017, se publicó la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (Cámara de Diputados LXIII Legislatura, s.f.).

La protesta como estrategia

Ahora bien, con base en lo dicho párrafos arriba, puede decirse que la estrategia del MNDM en cuanto a la protesta fue focalizarla según avanzaba el proceso legislativo. Esto puede sintetizarse como lo expresó una persona que formó parte de la Comisión de facilitación del movimiento:

[...] siempre ha sido una estrategia de acompañamiento a una arena principal que ha sido como un pilar en la construcción de ese marco jurídico institucional, entonces fueron conferencias de prensa, se hicieron algunos actos simbólicos en los que se iba dirigiendo la atención sobre todos a los tomadores de decisiones en cada momento, a los legisladores cuando fue su momento, en la Cámara de Diputados, cuando fue su momento en la de Senadores.

[...] entonces [...] todas las arenas de la estrategia estaban abiertas, la de organización, la de comunicación, la de incidencia internacional, la de elaboración de propuestas, la técnica y la de interlocución política muchas veces mandó [...] y todas se reordenaron hacia tener los focos hacia los tomadores de decisiones que deberían de digamos construir conjuntamente esta propuesta.[...] cuando llegó a atorarse tuvimos que desatorar con acciones de comunicación y movilización o con las alianzas internacionales, fueron muy importantes las audiencias CIDH, o sea era como qué podía poner mejor presión en un momento o en otro (200220AT01).

En resumen, si bien es cierto el Estado y el MNDM tenían como punto de encuentro o proyecto común legislar en materia de desaparición de personas, las protestas del movimiento para presionar a los actores oficiales fueron una constante durante el proceso legislativo, principalmente por las tres demandas que ya se han mencionado: el derecho de las familias a participar en la construcción de la Ley sobre desaparición y que en esta se incluyeran sus propuestas de elementos mínimos o estándares que consideraban debería contener la nueva legislación.

La tercera demanda se evidenció en la última etapa del proceso y las protestas se focalizaron en reclamar a la Cámara de Diputados no hacer cambios a la ley, acelerar la votación del dictamen y etiquetar recursos suficientes para la operatividad de la legislación una vez que entrara en vigor.

Por otro lado, la capacidad de movilización del MNDM para presionar al Estado en momentos álgidos de la generación de la ley tuvo tres características: la primera es que se procuraba que las protestas fueran replicadas por los colectivos en diversas partes del país. Cabe recordar que las discusiones y la negociación se realizaba en la Ciudad de México, sede del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal.

La segunda característica tiene que ver con la expresión de las demandas del movimiento, que se desarrollaron de manera muy variada; por ejemplo, hubo marchas multitudinarias, campañas de comunicación, recolección de firmas, denuncia internacional, intervención de espacios, (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 46), *performance*, la clausura simbólica de fiscalías y plantones.

Y la tercera, tenía que ver con la focalización de la protesta; es decir, conforme avanzaba el proceso legislativo se iba dirigiendo la atención hacia los tomadores de decisión involucrados, ya fueran del Poder Ejecutivo, del mismo Poder Legislativo o ambos.

Ahora bien, con base en la información obtenida puede decirse que si bien es cierto a lo largo de la interacción entre el MNDM y el Estado hubo desafíos relacionados con las demandas del movimiento y en ocasiones se estancó el proceso, nunca uno u otro actor se levantó definitivamente de la mesa; es decir, no se rompió la negociación; así, también podría decirse que en realidad la protesta fue parte del ciclo de la negociación.

En este sentido, es posible afirmar que siempre estuvo presente el interés de los actores oficiales¹⁷³ y no oficiales en torno a un proyecto político compartido; asimismo, al demandar las familias ser partícipes en la generación de la ley, como rezaba la consigna del movimiento

¹⁷³ Como se ha señalado en este trabajo, información diversa señala que la entonces senadora de la República Angélica de la Peña fue una importante interlocutora con el MNDM y con otros actores estatales del Poder Ejecutivo durante las negociaciones de la ley.

#SinLasFamiliasNo, también buscaban mantener una rutina más institucionalizada mediante la consolidación de un proceso de diálogo, que finalmente lo consiguió.

En efecto, mediante la protesta y acción directa el MNDM logró impulsar sus demandas e interactuar con el Estado; asimismo, junto a esta rutina estuvo presente la política de proximidad que permitió mantener la interlocución con los actores oficiales, no solo a través de la Comisión de incidencia del movimiento, sino también porque la articulación se fortaleció mediante alianzas con actores clave en la defensa de los derechos humanos, como lo fueron la OACNUDH-MX y el Comité Internacional de la Cruz Roja (Aguilera, 2018, p. 166).¹⁷⁴

En este sentido, es importante mencionar que el movimiento también tuvo la solidaridad de mecanismos internacionales de derechos humanos, como en la protesta del 30 de agosto de 2016 en donde estuvieron presentes un integrante del Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas y el representante en México de la OACNUDH-MX, quien hizo un pronunciamiento en el que expresó su apoyo, aprecio, reconocimiento hacia las víctimas de desaparición y sus familiares.

Finalmente, cabe decir que el impacto de la movilización social del MNDM “[...] devala no sólo la magnitud del problema compartido por miles de familias, sino la articulación masiva de todos estos actores pidiendo ser escuchados y exigiendo justicia (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 46).

¹⁷⁴ Por ejemplo, un tomador de decisión del entonces Gobierno Federal dijo: “La duda siempre había la duda de que si de veras queríamos hacerlo o no, siempre hubo esa resistencia, pues obviamente se quería ir a una ley de avanzada, se quiso, se plantearon muchísimas cosas, pero se vivieron experiencias internacionales y las organizaciones internacionales también nos hicieron favor de poner orden y que no se viera que todo era este hacer una ley que resolviera las cosas a *fast track* inmediatamente, sino que se tenía que hacer algo que no existía en México y que tenía que llevar su secuencia y sus procesos” (180220RE04).

2.4 Ocupación de cargos o activismo institucional

Como explican Abers, Serafim y Tatagiba, (2014)¹⁷⁵ para esta rutina ocupar cargos gubernamentales es una estrategia habitual de los movimientos sociales, como en el caso de Brasil, para avanzar en sus objetivos; por ejemplo, cuando amigos, aliados y compañeros activistas se convierten en funcionarios del Estado se facilitan las conexiones personalizadas entre actores oficiales y no oficiales.

Se trata de burócratas-militantes que comenzaron sus carreras de militancia fuera del Estado, aunque algunos movimientos sociales fueron formados por personas que trabajaron en el Estado. Así, cuando los gobiernos son percibidos como aliados de los movimientos sociales, esta rutina se vuelve más común y se generan efectos de retroalimentación en otras formas de interacción; por ejemplo, a través de las políticas de proximidad.

Los movimientos sociales han luchado tanto para transformar el comportamiento social como para influir en las políticas públicas; así, como parte de estos esfuerzos a menudo se movilizan para conseguir cambios en los procesos estatales de toma de decisiones, exigiendo nuevos espacios participativos. Esta demanda implica no solo la creación de espacios de diálogo entre los actores de la sociedad civil —movimientos sociales— y el gobierno, sino también una mayor presencia de los activistas de los movimientos sociales dentro del Estado (Abers y von Bülow, 2011, p. 66)¹⁷⁶.

Desde esta perspectiva es posible afirmar que la interacción entre el MNDM y el Estado implicó la demanda de los familiares para participar con sus experiencias acumuladas durante la búsqueda de sus seres queridos y en la investigación de sus casos, en las discusiones para la creación de la Ley sobre desaparición, lo que conllevó a la apertura de espacios para el diálogo.

¹⁷⁵ Traducción propia.

¹⁷⁶ Traducción propia.

Por otro lado, a partir de una primera lectura de los datos obtenidos podría afirmarse que no hubo la presencia de personas que ocuparan cargos en el gobierno mexicano, que permitieran al movimiento avanzar en sus objetivos, ya fueran amigos, aliados y compañeros activistas convertidos en funcionarios del Estado.

Sin embargo, al cruzar la información obtenida de las categorías de actores entrevistados se encontró que seis de ellas coincidieron en hacer referencia a un actor oficial que consideraron fue un aliado clave durante las discusiones de la legislación en el Senado de la República. En la Tabla 6 se muestra la distribución de los actores que hicieron dicha mención.

Tabla 6

Categorías de actores entrevistados que hicieron referencia a un actor oficial aliado

Grupos	No. de entrevistas	Categoría de actor	Nomenclatura alfanumérica
Grupo 1	9	Integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil que asesoraron técnica y jurídicamente al MNDM.	050220OSC01 130220OSC05
Grupo 3	7	Representantes estatales clave en el proceso de interacción con el MNDM.	290120RE02
Grupo 4	2	Defensores de derechos humanos expertos en el tema.	3001DDH01 2610DDH02
Grupo 5	3	Familiares de víctimas de desaparición e integrantes e integrantes del MNDM, que fueron clave en el proceso de interacción con el Estado.	070220V02 270220V03



Fuente: Elaboración propia.

Igualmente, como puede apreciarse en la Tabla 6, en el grupo 3 señalado con una flecha, aparece un actor oficial que fue entrevistado para esta investigación, quien es el mismo al que los demás entrevistados señalaron fue

un aliado clave en la construcción y diálogo de la Ley sobre desaparición. Así, en adelante al hacer referencia a ese actor será a través de su nomenclatura (290120RE02).

Cabe decir que dicho aliado del movimiento (290120RE02) era un activista en defensa de los derechos de las víctimas, conocedor de procesos legislativos y había sido un actor oficial y tomador de decisión en un instancia del Poder Ejecutivo; posteriormente, fue actor oficial en un área administrativa del Senado de la República.

En este orden de ideas, de la información obtenida puede decirse que el aliado (290120RE02) tuvo dos principales aportaciones para el MNDM, las cuales consistieron en el apoyo técnico e insumos que brindó para la configuración de las propuestas que el movimiento consideraba deberían formar parte de la nueva ley; así como la interlocución que mantuvo con algunos integrantes del gobierno en turno.

Al respecto, en detalle el informante (290120RE02) señaló lo siguiente durante su entrevista:

[...] yo salí de [...] en [...] de 2015 y tenía yo todavía un contacto permanente con quienes estaban en el gobierno [...] y yo mantuve mi relación con la gente de las instancias, entonces me enviaron la propuesta que se iba a hacer de ley por parte del Ejecutivo y cada que tenían reunión ellos para ir armando la propuesta me iban enviando los borradores, los cambios que hacían, entonces lo que yo fui haciendo [...] sin tener una cercanía, digamos sin estar [...] en las mesas de lo que iba armándose del movimiento nacional, que fue básicamente 2015 cuando yo creo que es cuando se articula de manera más clara el Movimiento Nacional por Nuestros Desaparecidos, entonces lo que yo fui haciendo fue que armé una estructura de un comparativo [...] entonces siguiendo el articulado que ellos proponían fui armando una propuesta alternativa, [...] entonces pues para cuando

empieza [...] una dinámica más cercana de trabajo con el Congreso, porque es en el momento en el que se canta la reforma constitucional en materia de facultad para legislar sobre tortura y desaparición, [...] en ese momento es cuando ya empieza más el proceso técnico del movimiento, entonces el movimiento creó un grupo técnico en el cual se dividieron organizaciones y yo fui [...] por [...] para ser su representante ante el grupo técnico, entonces las primeras reuniones se empezaron hacer en [...] enero, febrero, marzo de 2017, [...] y pues como yo ya había hecho el trabajo de la ley del espejo, entonces cuando me incorporo al grupo ya de trabajo técnico [...] lo que yo hice fue llevar la propuesta que yo ya había trabajado y les propuse que valoraran en el movimiento la posibilidad de que [...] presentaran una propuesta de ley completa como la iniciativa del movimiento, entonces ya ahí se comentó [...] que de las primeras decisiones que habían tomado es que no presentarían una ley espejo o no presentarían una iniciativa de ley, sino que iban a discutir sobre lo que presenta el Ejecutivo, entonces, [...] empezamos a trabajar, fuimos empezando a revisar [...] (290120RE02).

Igualmente, como puede apreciarse, en esta entrevista la persona (290120RE02) dio cuenta de la importancia que tuvieron algunos contactos gubernamentales para obtener los insumos que fueron revisados y servirían más adelante para la construcción de las propuestas del movimiento y, además, fue un paso más allá al participar en las discusiones del Equipo técnico del MNDM.

En relación con los aportes técnicos que (290120RE02) hizo para el movimiento, un integrante de las OSC que acompañó al Equipo técnico del MNDM dijo:

El primer documento técnico que se produjo como antecedente para la ley de parte nuestra fue un documento que le llamamos elementos mínimos para la ley de desaparición [...]. Es decir, qué estándares

debía de contener como mínimos una ley en la materia. Porque esa fue, digamos, nuestra decisión como estrategia [...] El Movimiento no presenta un texto [...] no tomamos partido por ninguna de las iniciativas [...]. Que ahí, por ejemplo, si tú entrevistaste a (290120RE02) te habrá dicho que [...] difirió en esta estrategia. [...] lo que nos dijo es presenten un texto pero el Movimiento se decanta por decir no, presentemos los mínimos y que ellos hagan su trabajo.

[...] Entonces el Senado arma unos foros y [...] al final de los foros el movimiento sí se posiciona [...] O sea, más bien, lo que hicimos fue [...] revisar todas las iniciativas, lo que dijimos fue: revisamos todas las iniciativas, de cada una rescatamos [...] y creemos que esto sería como el texto ideal. Ese trabajo buena parte lo alcanzó a hacer (290120RE02) esa parte de revisar las iniciativas y decir lo mejorcito de esto es, esto lo mejor de esto, es esta otra (050220OSC01).

En este orden de ideas, algunos actores no oficiales señalaron la importancia que tuvo el aliado (290120RE02) al interior del Senado de la República. Por ejemplo, una persona integrante de una OSC que formó parte del Equipo técnico del MNDM, respondió a la pregunta: ¿Tú quiénes crees que fueron los interlocutores estatales clave para esta interacción entre el movimiento y el Estado?

[...] yo creo que tal vez el senado fue clave, el Senado de la República

[...]

La Comisión de Derechos Humanos, por ejemplo, Angélica de la Peña que era quien lideraba la Comisión de Derechos humanos creo que jugó un buen papel al menos en el acercamiento con la sociedad civil, en algunos puntos y algunos otros senadores [...] pero aliados que no eran senadores, por ejemplo, pero que estaban adentro del Senado, por ejemplo, (290120RE02) creo que fue [...] fundamental para el

movimiento de víctimas dentro del Senado y también fue cuando [...] estuvo a cargo de [...] creo que también hasta donde pudo hacer y la dejaron, fue un actor bastante clave en este para el movimiento (130220OSC05).

En este mismo sentido, el familiar de una víctima de desaparición señaló al hacerle la pregunta: ¿Quién crees tú que fueron los interlocutores estatales clave?

De la federación yo diría en el Senado de la República definitivamente Angélica de la Peña [...] y quién más bueno y alguien muy importante que si bien navegaba con bandera de estoy aquí y estoy allá y estoy detrás, pues es de acá pues (290120RE02) le digo que es el bueno, es el índigo detrás del cristal, [...] es sumamente audaz, pero (290120RE02) es un actor que se mantiene a la sombra sabe que su alcance es amplio, pero cuando se mantiene fuera de foco [...]

Y fue pieza clave (290120RE02) dentro del gobierno, ¿quién más pues ya y ya (070220V2).

Asimismo, los dos defensores de derechos humanos y expertos en el tema que fueron entrevistados para este trabajo (3001DDH01; 2610DDH02), coincidieron en la importancia del rol que tuvo (290120RE02) a favor de la regulación y atención que el Estado debería brindar a las víctimas de violaciones a derechos humanos e incluso su influencia para sensibilizar sobre la desaparición de personas a actores oficiales clave del entonces Gobierno federal.

En suma, con base en los datos obtenidos para esta investigación puede afirmarse que (290120RE02) fue un aliado para el MNDM al aportar insumos técnicos para la construcción de las propuestas que el movimiento más adelante demandaría fueran incluidas en la legislación; igualmente, por el

contacto que mantuvo con actores oficiales que, según el dicho de algunas de las personas entrevistadas, fue importante para la interlocución con el Estado.

Finalmente, como fue considerado por algunos informantes entrevistados, se trató de un interlocutor estatal clave que abonó al movimiento de víctimas desde los cargos públicos que ocupó, a veces con más o menos protagonismo.

En efecto, como señalan Abers, Serafím y Tatagiba (2014, pp. 333-334),¹⁷⁷ ocupar cargos en la burocracia genera efectos de retroalimentación en otras rutinas de interacción; por ejemplo, los movimientos tienen más oportunidades de implicarse en la política de proximidad cuando sus colegas ocupan cargos gubernamentales.

Lo cierto es que de no haberse hecho un análisis y operacionalización de datos desde la perspectiva de la rutina que se refiere al ocupar cargos en la burocracia, probablemente el rol de este actor oficial a favor del MNDM hubiera pasado inadvertido y quedado en la obscuridad.

2. 5 La caracterización de los repertorios interacción

La heterogeneidad y complementariedad de los repertorios que se desarrollaron durante la interacción entre el Estado y el MNDM, no solo permitieron que este abriera canales de comunicación frente a actores oficiales y se posicionara como un interlocutor clave, sino que también permitió sostenerlos mediante diversas formas de conflicto, negociación y colaboración; esto posibilitó al movimiento que consiguiera resultados en un contexto de crisis de derechos humanos en el país.

En la siguiente Tabla 7 se sintetizan las características de las rutinas de interacción, así como su incidencia en las respuestas estatales, lo cual fue clave para la configuración de los resultados obtenidos.

¹⁷⁷ Traducción propia.

Tabla 7

Características de los repertorios de interacción y las respuestas estatales

Repertorios de interacción	Características de los repertorios de interacción	Respuestas estatales
Política de proximidad	<p>Interlocución directa con tomadores de decisión del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.</p> <p>Interlocución diferenciada con el Poder Ejecutivo y con el Poder Legislativo conforme avanzaba la construcción de la Ley sobre desaparición.</p> <p>Las familias como actor central durante la elaboración de la Ley sobre desaparición.</p>	<p>Posiciona al MNDM como un interlocutor clave.</p> <p>Vínculos directos con algunos integrantes del movimiento mediante su Comisión de incidencia y el acompañamiento de la OACNUDH-MX.</p> <p>Espacios de participación institucionalizada incluso cuando la interacción se llegó a tornar conflictiva.</p>
Participación institucionalizada	<p>Parlamento Abierto con dos vías de participación institucionalizada:</p> <p>Primera vía: Tres audiencias públicas regionales y la sistematización de insumos para la discusión de la Ley sobre desaparición.</p> <p>Segunda vía. Diálogo en distintos niveles y con distintas representaciones en dos pasos:</p> <p>a) Comisión para la discusión del dictamen en la que participaba el MNDM.</p> <p>b) Comisión gubernamental en la que no participaba el MNDM.</p> <p>Dificultad de esta dinámica para la generación de consensos. Una sola mesa de trabajo con: representantes del Senado de la República, del Ejecutivo Federal, el MNDM a través de las familias y el Equipo técnico que le acompañaba, así como integrantes de la Campaña</p>	<p>Apertura del proceso legislativo al MNDM, el que incidió en el contenido de la Ley sobre desaparición, a pesar de que no todas sus propuestas fueron retomadas al ser sancionada.</p> <p>Papel central de los actores oficiales en la conducción del proceso y los canales de diálogo fueron aceptados por el movimiento, el que también participó en el diseño metodológico de las audiencias públicas regionales y brindó insumos técnicos para la discusión de la ley.</p> <p>Política de proximidad que contribuyó a mantener la participación institucionalizada a lo largo del proceso de creación de la ley, misma que también fue impulsada a través de la rutina de protesta y acción directa.</p>

	<p>Nacional contra la Desaparición Forzada.</p> <p>Sin avances significativos y fue un espacio de tensión, a inicios del 2017 ya no participaron los representantes del Ejecutivo Federal y se continuó con el proceso de co creación de Ley, tratando de asegurar el estándar más alto.</p>	
<p>Protesta y acción directa</p>	<p>Punto de encuentro entre el Estado y el MNDM para legislar en materia de desaparición de personas.</p> <p>Protesta como forma de presión al Estado en diversos momentos de la interlocución.</p> <p>Focalización de la capacidad de movilización para presionar a los tomadores de decisión en cada momento.</p> <p>Protesta caracterizada por tres principales demandas:</p> <p>Primera. Para que se reconociera a los familiares el derecho a participar en la creación de la nueva legislación.</p> <p>Segunda. Para que se tomaran en cuenta las propuestas del MNDM sobre los elementos mínimos que consideraba debería incluir la nueva ley.</p> <p>Tercera. Al final del proceso legislativo para exigir la pronta aprobación de la Ley sobre desaparición, sin modificaciones y asegurando los recursos presupuestales necesarios para su puesta en marcha cuando entrara en vigor.</p> <p>Capacidad de movilización del MNDM para presionar al Estado caracterizada por:</p> <p>a) Procurar que las protestas fueran replicadas por los colectivos en diversos lugares del país.</p> <p>b) La variada expresión de las demandas como marchas,</p>	<p>Punto de encuentro entre el Estado y el MNDM para legislar en materia de desaparición de personas. Desde esta perspectiva puede decirse que había una alianza entre ambos actores en torno a un proyecto político común.</p> <p>El Estado abrió el proceso legislativo al MNDM, desarrollándose una participación institucionalizada.</p> <p>Protesta como un recurso que funcionó para impulsar la negociación con el Estado, el cual no se levantó definitivamente de la mesa de discusión.</p>

	<p>campañas de comunicación, recolección de firmas, entre otras.</p> <p>c) La focalización de la protesta a los tomadores de decisión conforme avanzaba el proceso legislativo.</p>	
Cargos en la burocracia	<p>Aliado del MNDM, brindó apoyo técnico y creó insumos para la configuración de las propuestas que presentaría durante las discusiones de la nueva ley.</p>	<p>Fue interlocutor con algunos integrantes del Gobierno federal en turno.</p> <p>El efecto fue retroalimentar a otras rutinas de interacción, principalmente la política de proximidad.</p>

Fuente: Elaboración propia.

En relación con la rutina que se refiere a ocupar cargos en la burocracia, bien vale recordar que al considerar el punto de vista de los actores estatales, como una forma de invertir la tendencia bibliográfica a analizar las dinámicas participativas desde la perspectiva de los actores de la sociedad, tiene un beneficio que es abrir “la caja negra” del Estado, presentando a sus actores como activistas y no solo como engranajes de la burocracia Abers, Serafim y Tatagiba (2014, pp. 328).¹⁷⁸

Asimismo, aplicar esta perspectiva permitió que esta investigación enfocara la lupa hacia un actor oficial que pudo haber quedado en la obscuridad y que si bien es cierto no fue determinante para el resultado que el movimiento consiguió, con base en la información obtenida, sí influyó en la retroalimentación de otras formas de interacción.

Por otro lado, con base en la Tabla 7 es posible afirmar que si bien es cierto durante el proceso de interacción entre el MNDM y el Estado en ocasiones algún repertorio de interacción fue el protagonista, en realidad operaron de manera complementaria y articulada conforme avanzaba el proceso legislativo. Por ello, es el análisis integral de las rutinas de interacción el que

¹⁷⁸ Traducción propia.

permite comprender su dinámica y su relación directa con los resultados obtenidos.

En efecto, en su juego estratégico el MNDM fue capaz de complementar y articular espacios de conflicto con otros de diálogo, negociación y cooperación con actores oficiales; así, fue un interlocutor clave frente al Estado sin dejar de ejercer su capacidad de movilización.

Capítulo V

Las respuestas institucionales y el resultado político

1. Nota introductoria

Analizar la interacción Estado-movimientos sociales implica mirar su dinámica en un contexto determinado y durante un periodo de tiempo dado; así, con base en el estudio y los hallazgos obtenidos en el capítulo IV, en el presente capítulo se determinará la periodización de este trabajo de investigación.

Por otro lado, igualmente importa conocer el proceso de institucionalización de los derechos de las víctimas de desaparición y sus familiares; es decir, el resultado de la interacción entre los actores no oficiales y los actores oficiales; para ello, se ha planteado como objetivo: conocer las respuestas institucionales del Estado a las demandas del MNDM y los resultados obtenidos por el movimiento.

En este sentido, como ya se ha dicho en este trabajo, la institucionalización de los derechos humanos se refiere a la manera en que las demandas de los actores no oficiales, desde la vivencia de los derechos humanos —el enmarcamiento que hicieron de un conflicto relacionado con algún derecho humano—, se traducen en respuestas oficiales; esto es, en su institucionalización como en el caso de una ley.

Este enfoque es una herramienta analítica que resulta útil para este trabajo, pues permite conocer el proceso de transformación de las demandas o reclamos del MNDM en respuestas oficiales o, en otras palabras, la manera en que los derechos de las víctimas de desaparición y sus familiares se concretaron institucionalmente en la sanción de la Ley sobre desaparición.

2. La periodización 2015-2017

La información obtenida a partir del análisis de cada una de las cuatro rutinas de interacción, se ha convertido en la brújula que ha de permitir establecer la delimitación del periodo de estudio del presente trabajo.

Diversas reseñas bibliográficas y entrevistas marcan el origen del MNDM en abril del 2015, en el contexto de la aprobación de la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso a), que se llevó a cabo entre los días 29 y 30 de ese mes.

En efecto, después de dicha reforma que daba atribuciones al Congreso de la Unión para legislar en materia de desaparición de personas en el ámbito general; es decir, de aplicación obligatoria para cada entidad federativa y en los tres órdenes de gobierno, es que se puso en marcha la construcción de un proceso participativo para la creación de la nueva ley.

Así, en el transcurso del 2015, organizaciones de la sociedad civil y familiares realizaron seis conversatorios regionales y a partir de las experiencias recogidas en ellos surgió el documento denominado: Elementos esenciales para la elaboración de una ley general sobre desaparición de personas en México.

Al final de este proceso de aterrizaje de las experiencias recogidas en los conversatorios, el proceso de articulación decidió ponerse un nombre y conformarse en un movimiento que agruparía a los distintos colectivos, sin que estos perdieran su individualidad y seguimiento a su trabajo. Las OSC también se sumaron a la articulación amplia, y es entonces cuando nació de manera pública el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (MNDM) (Aguilera, 2018, p.163),

En este orden de ideas, otra fuente detalla que en noviembre de 2015, en el marco de una reunión con la presencia de familiares del ámbito nacional y de

Centroamérica, se inició la discusión acerca de la identidad del movimiento, el cual no podía ser únicamente un movimiento nacional porque no visibilizaría la desaparición de personas migrantes en su paso por el territorio mexicano. Este diálogo se tradujo en un nombre y un símbolo que permitieron representar a los distintos colectivos frente a la opinión pública, es así como surgió, de manera formal, el MNNDM (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 24).

Una vez cerrado su proceso interno, en adelante el movimiento dirigiría sus esfuerzos a demandar al Estado su participación en el proceso de creación de la nueva legislación y presentar las propuestas que conjuntamente habían construido sobre la base de sus encuentros regionales.

De esta manera, en un contexto de crisis de derechos humanos y de desaparición generalizada de personas, fue durante el 2015 cuando no solo se integró el movimiento, sino que también empezó formalmente la interacción entre el MNNDM y el Estado a través de los diferentes repertorios analizados párrafos arriba; por ello, ese año marca el inicio de la periodicidad de la presente investigación.

Así, a partir de entonces es posible identificar una serie de acontecimientos que fueron clave durante este proceso, los que se presentan en las siguientes Tablas 8, 9 y 10.

Tabla 8

Acontecimientos clave durante la interacción entre MNM y el Estado en el 2015

AÑO	2015						
Se integra el MNM			Día 10 Se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional al art. 73, fracción XXI, inciso a).				
			Día 23 Inicia la consulta en línea del Ejecutivo Federal sobre un proyecto de ley en materia de desaparición.	Día 4 Finaliza la consulta en línea del Ejecutivo Federal sobre un proyecto de ley en materia de desaparición.	Días 28-2 de octubre Visita <i>in loco</i> de la CIDH.		
	Días 29 y 30 El Congreso de la Unión aprueba la reforma constitucional al art. 73, fracción XXI, inciso a).	Días 27 y 28 Ejercicio de construcción colectiva de los elementos mínimos que debe contener el marco jurídico en materia de desaparición de personas.	Días 8, 14, 15, 16, 24, 25, 27, 30 y 31 Cuatro conversatorios regionales y dos temáticos sobre los elementos esenciales que debe contener una Ley General sobre Desaparición de persona.	Día 9 El MNM entrega a los representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo las propuestas de los elementos mínimos que debe contener la ley. Museo de la CDMX. Se impulsó la campaña: #SinLasFamiliasNo	Día 18 El MNM insta a los poderes Ejecutivo y Legislativo a seguir los trabajos #SinLasFamiliasNo.	Día 14 El Ejecutivo Federal presenta su iniciativa de ley sobre desaparición.	
Línea del tiempo	Abril		Julio	Agosto	Septiembre- Octubre	Noviembre	Diciembre

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9

Acontecimientos clave durante la interacción entre MNM y el Estado en el 2016

AÑO	2016						
<p>El Senado de la República convoca a tres audiencias públicas regionales en Saltillo, Villahermosa y CDMX (primera audiencia regional).</p> <p>Durante el primer semestre el MNDM tuvo reuniones de análisis para delinear la propuesta de un mecanismo de búsqueda y realizó actividades de búsqueda en campo.</p>	<p>El Senado de la República convoca a tres audiencias públicas regionales en Saltillo, Villahermosa y CDMX (segunda y tercera audiencia regional).</p>	<p>Días 8 y 15 Primera y segunda Brigada Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.</p>	<p>Día 30 Movilización el Día Internacional de las Víctimas de Desaparición Forzada.</p> <p>Durante el segundo semestre el MNDM impulsó la discusión de la ley por vía de la movilización.</p> <p>El MNDM impulsó la campaña: <i>#SinLasFamiliasNo</i></p>	<p>El Congreso de la Unión reanuda actividades.</p>	<p>Día 10 El MNDM entregó más de 17 mil firmas recolectadas a las comisiones dictaminadoras de la ley en el Senado de la República.</p>	<p>Se instala una mesa amplia de trabajo para la revisión de la ley. Participaron representantes del Senado de la República, del Ejecutivo Federal, la Comisión técnica del MNDM y las familias, así como integrantes de la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada.</p>	
<p>Línea del tiempo</p>	<p>Febrero</p>	<p>Marzo</p>	<p>Abril</p>	<p>Agosto</p>	<p>Septiembre</p>	<p>Noviembre</p>	<p>Diciembre</p>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 10

Acontecimientos clave durante la interacción entre MNM y el Estado en el 2017

AÑO	2017						
	<p>Se establecieron mesas de trabajo en las que solo participaron: el equipo técnico de las comisiones dictaminadoras del Senado de la República, los familiares del MNM y el Equipo técnico que le acompañaba, así como representantes de la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada</p>	<p>El MNM inicia una campaña y movilización con la consigna <i>Ni un periodo más</i>. El Congreso de la Unión reanuda actividades.</p>	<p>Día 31 Reunión del MNM con el Secretario de Gobernación para demandar la creación de un órgano especializado en la búsqueda y dictaminar el proyecto de ley a la brevedad.</p>	<p>Día 27 Se votó en el pleno del Senado de la República el dictamen de la Ley sobre desaparición y siguió el proceso legislativo en la Cámara de Diputados.</p>	<p>Las familias lanzaron la campaña <i>#Ley DesaparicionYa</i>, para exigir a la Cámara de Diputados que dictaminara de forma inmediata la Ley sobre desaparición, que no se le hiciera cambios y que asegurara un presupuesto suficiente para operar adecuadamente en cuanto entre en vigor</p>	<p>El Congreso de la Unión reanuda actividades.</p>	<p>La Ley sobre desaparición se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017.</p>
Línea del tiempo							

Fuente: Elaboración propia

Cabe señalar que las Tablas 8, 9 y 10 no muestran una línea del tiempo del proceso legislativo de la Ley sobre desaparición, sino de los acontecimientos clave que dieron impulso al proceso de interacción entre el MNDM y el Estado a través de sus diferentes rutinas o repertorios.

Finalmente, como puede apreciarse en la Tabla 10 en el 2017 se sancionó y publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Sin embargo, más allá de este hecho que es relevante en sí mismo, para efectos de esta investigación importan las respuestas oficiales y los resultados políticos conseguidos por el MNDM; esto es, la institucionalización de los derechos de las víctimas de desaparición y sus familiares. De esta manera, la periodización del presente trabajo es 2015-2017.

3. Las respuestas institucionales y el resultado político

Con base en Stammers (2009) y Ansolabehere (2020, pp. 29-35; Ansolabehere et al., 2017), el proceso de institucionalización de derechos humanos permite analizar la transformación de las demandas de los actores no oficiales en respuestas institucionales.

Esto es, desde una aproximación a los derechos humanos el MNDM transformó la situación injusta de la desaparición generalizada de personas en el país en un agravio por parte Estado y lo hizo mediante la vivencia —enmarcamiento teóricamente hablando— o el significado que le dio a dicho conflicto, lo cual tradujo en demandas específicas a instancias estatales para transformar las condiciones que consideraba lo harían posible. Esto marcó la disputa por el significado con el Estado.

En un principio el Gobierno federal no aceptaba la crisis de derechos humanos en el país ni las dimensiones del fenómeno de las desapariciones de personas,

a pesar de que años atrás ya había señalamientos de colectivos de familiares, organizaciones de la sociedad civil y mecanismos internacionales acerca de la necesidad de contar con un marco normativo en la materia.

Así, atender la demanda de crear una Ley sobre desaparición fue un tema que se incorporó a la agenda gubernamental hasta el 2014, después del caso Ayotzinapa. Para el 2015 estaba lista la reforma constitucional que permitía legislar en el tema; sin embargo, el proceso legislativo fue abierto al MNDM en el 2016, después de que este se organizara y movilizara mediante diversas estrategias para incidir políticamente con actores oficiales que eran tomadores de decisión en el Congreso de la Unión y en el Ejecutivo Federal.

De esta manera, hubo un proceso de interacción entre el Estado y el MNDM, en otras palabras, una disputa por el significado en la que el movimiento buscaba transformar sus demandas en respuestas oficiales o institucionales y, por ende, conseguir resultados.

En cuanto a las respuestas oficiales, la primera demanda del MNDM era que se reconociera a los familiares el derecho a participar en la creación de la nueva legislación. La respuesta del Estado, como se dijo y muestra en la Tabla 7, fue abrir el proceso legislativo al movimiento y posicionarlo como un interlocutor clave, el que incluso participó en la redacción de la nueva Ley sobre desaparición.

Esto tenía que ver con la segunda demanda del movimiento, la cual se relacionaba con la exigencia de las familias para que la nueva Ley sobre desaparición contemplara los estándares en la materia y sus propuestas, las cuales estaban integradas en el documento: “Elementos esenciales para la elaboración de la Ley General sobre Personas Desaparecidas en México”, mismo que había entregado a actores oficiales en el 2015.

Las conclusiones de dicho documento señalaban que, a fin de que la Ley General sobre Desaparición de Personas pudiera causar un impacto real en la

situación de personas desaparecidas en México, los familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil exigían al Estado, que el marco jurídico, que para entonces se estaba elaborando, incluyera los siguientes ocho elementos esenciales, a saber:

(1) Características generales¹⁷⁹; (2) prohibición absoluta de la desaparición forzada y la desaparición por particulares como delitos pluriofensivos de carácter permanente y continuado; (3) sanciones; (4) eliminar obstáculos al enjuiciamiento; (5) investigaciones inmediatas, efectivas e imparciales; (6) búsqueda de personas desaparecidas; (7) situación jurídica de la persona desaparecida y (8) derechos de las víctimas.

Finalmente, el documento señalaba algunas medidas complementarias en torno a la necesidad de realizar una revisión exhaustiva de las leyes, reglamentos y demás ordenamientos jurídicos e impulsar un proceso de armonización con la nueva ley, para garantizar la efectividad de misma (Elementos esenciales para la elaboración de la Ley General sobre personas desaparecidas en México, 2015, pp. 63-71).

Posteriormente, en la últimas etapas del proceso legislativo, el movimiento demandó la pronta aprobación de la Ley sobre desaparición, sin realizarle nuevos cambios y dotarla de presupuesto suficiente para su operación tan pronto entrara en vigor.

En este sentido, en abril del 2017 la Cámara alta aprobó la nueva ley y en noviembre de ese año la Cámara baja; asimismo, ésta la dotó del presupuesto requerido.

¹⁷⁹ En términos generales referentes a: regulación nacional en la materia y aplicable a los tres órdenes de gobierno; reconocer la problemática, enfoque jurídico, forense y psicosocial; sin restricciones de tiempo para su vigencia y con un enfoque de derechos humanos que incluya como mínimo: empoderamiento, participación activa de las y los familiares, perspectiva de género, enfoque diferencial, igualdad y no discriminación, intergubernamentalidad, máximo uso de recursos disponibles, carácter reparador y acción sin daños.

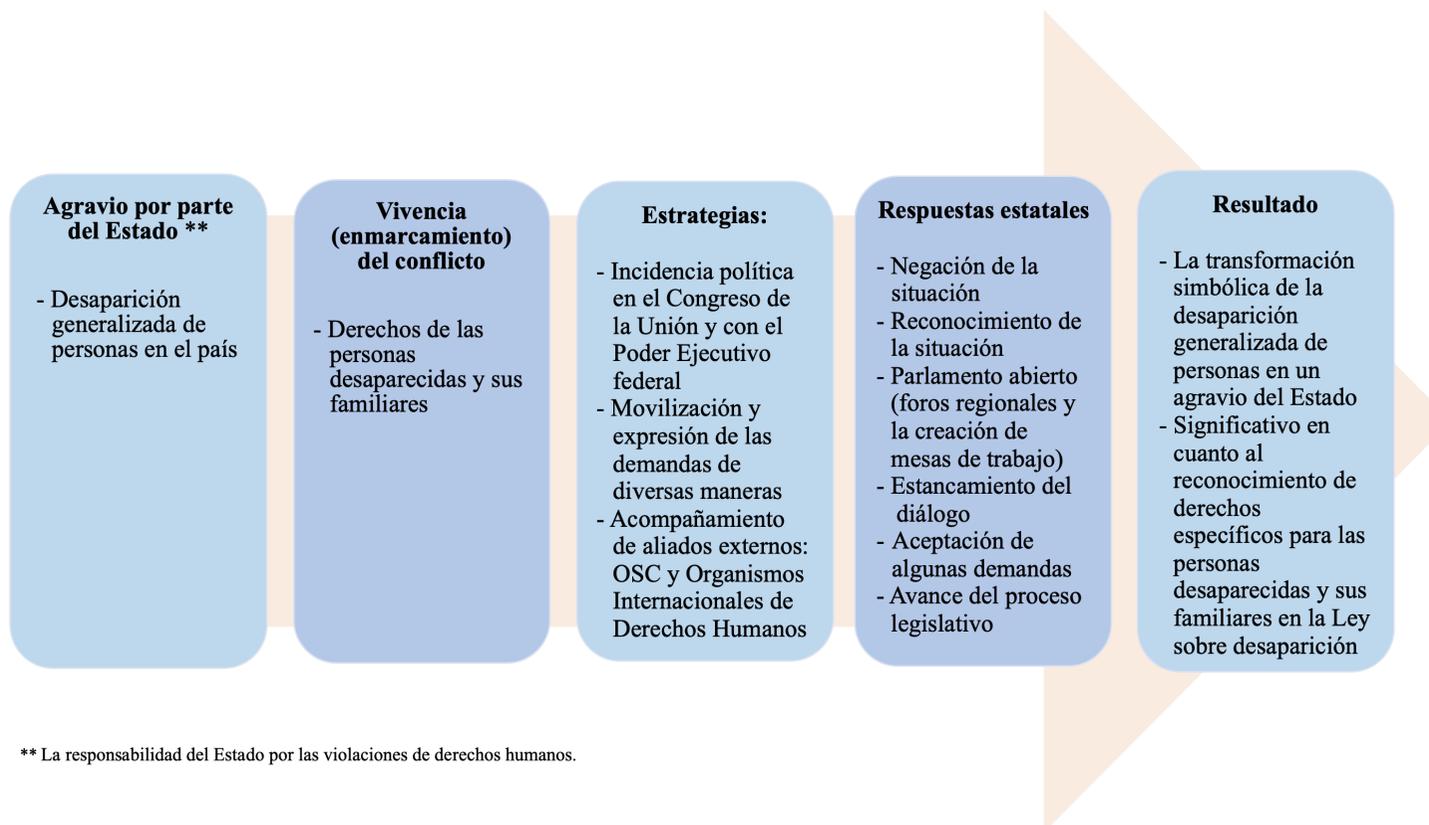
Así, la institucionalización o reconocimiento de los derechos de las personas desaparecidas y sus familiares en la nueva Ley sobre desaparición, fue resultado del proceso de interacción que hubo entre el MNDM y el Estado y de que se dio un determinado sentido al conflicto sobre la desaparición generalizada de personas en el país.

En otras palabras, desde una aproximación a los derechos humanos, el MNDM transformó el problema de la desaparición generalizada de personas en un agravio por parte del Estado —enmarcó el conflicto como una reivindicación de derechos humanos—, al cual demandó transformar las condiciones que consideraba lo harían posible; es decir, a través del reconocimiento de los derechos de la víctimas de desaparición y sus familiares, mismos que quedaron plasmados en la Ley sobre desaparición.

Este proceso se sintetiza en la siguiente Figura 10.

Figura 10

Síntesis del proceso de institucionalización



** La responsabilidad del Estado por las violaciones de derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia basado en Ansolabehere (2020, pp. 29-35).

Como se muestra en la Figura 10 y a partir de lo desarrollado a lo largo de esta investigación, las respuestas estatales fueron cambiando durante el proceso de interacción con el MNDM hasta su finalización; así, las etapas por las que pasó fueron las siguientes:

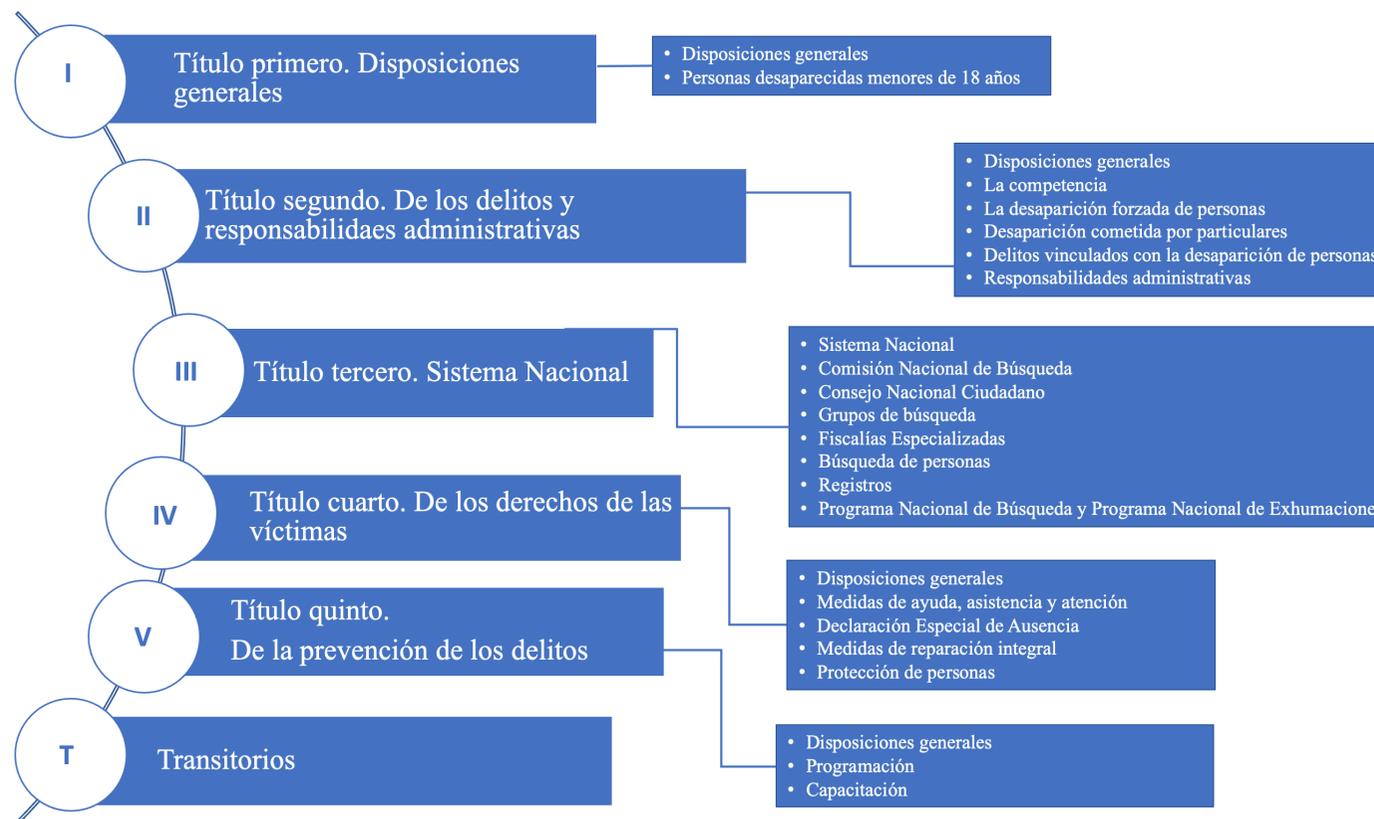
- (1) Negar la situación de la desaparición generalizada de personas en el país.
- (2) Reconocer las dimensiones del fenómeno a partir de la reforma constitucional que permitía legislar en el tema.
- (3) Escuchar los reclamos de las familias acerca de participar en el proceso legislativo y que se consideraran sus propuestas de estándares mínimos que debían estar incluidos en la Ley sobre desaparición.
- (4) Abrir el proceso legislativo a las familias mediante la figura de parlamento abierto y mesas de trabajo.
- (5) Dotar del presupuesto necesario para la operación de la ley una vez que entrara en vigor.
- (6) Aprobar la Ley en el último tramo del proceso legislativo, en los términos negociados con el MNDM.
- (7) Emitir la Ley General para sancionar la Desaparición Forzada y la Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas.

Resultado: Institucionalizar o reconocer los derechos de las víctimas de desaparición y sus familiares.

En relación con las respuestas oficiales que se concretaron en el contenido de la Ley sobre desaparición, pueden sintetizarse como se muestra en la siguiente Figura 11.

Figura 11

Estructura general de la Ley sobre desaparición



Fuente: Elaboración propia. Adaptado de I(dh) eas, et.al. Guía básica sobre la Ley general en materia de desaparición de personas (2008).

Por otro lado, no obstante que las demandas del MNDM fueron traducidas en respuestas institucionales y que el resultado fue la institucionalización de las demandas del movimiento en la Ley sobre desaparición, sus exigencias no fueron atendidas en su totalidad o, al menos, no en los términos que fueron exigidos por el movimiento¹⁸⁰.

En este aspecto, un integrante del Equipo técnico que acompañó al movimiento dijo: “[...] una mejor propuesta que lo que quedo sí había. [...], lo que pasa es que más bien lo que tú ves que quedó es hasta donde el Estado dijo: hasta aquí (050220OSC01)”.

En efecto, algunas demandas que generaron gran discusión y que el MNDM no logró fueran incorporadas en la Ley se relacionaron con la eliminación del concepto de persona no localizada, la responsabilidad de los superiores jerárquicos¹⁸¹ y la integración de un cuerpo policiaco encargado de la búsqueda; sobre este particular, una persona que formó parte de la Comisión de facilitación del MNDM señaló:

No logramos que se constituyera una fuerza especializada, una fuerza de tareas sobre búsqueda dentro de los cuerpos policiacos; hay policía científica, policía de investigación, queríamos una policía de búsqueda, no se logró, ahora en los hechos [...] en concreto varios estados la tienen, o sea las formas de implementación local sí son mucho más diversas y algunas están teniendo este cuerpo específicamente (200220AT01).

¹⁸⁰ Diversas personas entrevistadas coincidieron en la no inclusión en la ley de algunos temas demandados; o bien, no con los alcances que proponían; por ejemplo: 300120AT02, 200220AT01, 050220OSC01, 250220OSC07, 100220OSC08, 130320V01, 070220V02, 290120RE02.

¹⁸¹ Al respecto, un integrante del Equipo Técnico del MNDM señaló: “Digamos su postura técnica de no, no es necesaria tal cosa, ¿qué era lo que está detrás políticamente hablando? El ejército, la marina, porque es a quienes más les pega la regla de superiores jerárquicos, porque como son instituciones altamente jerárquicas, además. O sea, un superior jerárquico militar no puede alegar que ¡ay! es que yo no sabía. Ayotzinapa. O sea, nada se mueve sin que no pase por el visto bueno de los superiores jerárquicos. O sea, un soldado raso o un cabo no mueve un dedo si no pasa por la autorización de alguien de un superior (050220OSC01).

Otros temas que generaron discusiones profundas durante la interacción tenían que ver con la creación, los alcances y la autonomía de la Comisión Nacional de Búsqueda. En tal sentido, diversas personas entrevistadas coincidieron en que probablemente el punto central del conflicto y, por ende, de las discusiones, se relacionaba con la búsqueda, como señaló una persona entrevistada que formó parte de la Comisión de facilitación del movimiento: “[...] la Ley no busca a los desaparecidos, busca a los responsables de la desaparición, entonces buscar a los desaparecidos [...] fue como el corazón de la ley (200220AT01)”.

En este mismo sentido, un integrante del Equipo técnico dijo:

[...] lo central y lo más profundo de la discusión en la Ley, fue toda la concepción de la búsqueda; entonces, por eso para las familias lo que no querían soltar era el que se reconociera como una problemática que necesitaba que el Gobierno federal asumiera como una responsabilidad y señalara justo que los gobiernos de los estados no lo querían hacer, no tenían las capacidades o estaban involucrados y por eso la federación asumía en corresponsabilidad ese asunto ¿no? Entonces por eso era la postura más fuerte del movimiento hacia allá (020320OSC03).

Por otra parte, el análisis del proceso de interacción entre el movimiento y el Estado no sólo da cuenta de la transformación de las demandas de los actores no oficiales en respuestas institucionales, sino también de que esto constituyó un resultado político obtenido por el MNDM.

Esto es importante para la presente investigación, cuyo énfasis analítico está puesto en los resultados políticos —o efectos políticos— conseguidos por el movimiento y no en las consecuencias en el movimiento o, en otras palabras, aquí interesa saber la influencia que pudo tener el MNDM durante el proceso de interacción con en el Estado para incidir en un cambio social.

Desde esta lectura, los resultados del proceso no se agotaron con la institucionalización de los derechos de las personas desaparecidas y sus familiares plasmados en la Ley sobre desaparición, pues las familias dieron un paso más allá e impulsaron la creación de un Consejo Nacional Ciudadano que, con base en el artículo 60 de dicha ley, contempla la representación de familiares de personas desaparecidas.

En este sentido, un familiar y quien también formó parte del Equipo técnico del movimiento señaló al respecto:

[...] el peso, por decirlo de alguna manera, político que había generado el movimiento era suficiente [...] para crear una Ley General e incluso para crear todo un esquema jurídico, [...] entonces digamos, si ya tenía como ese peso y [...] el espacio mismo, ya era reflejo de la posibilidad de participación de las familias, entonces [...] era como muy natural decir: bueno, si ya estamos haciendo este ejercicio, [...] las familias somos quienes tenemos la experiencia, tiene que quedar como uno de los principios de que las familias deben de participar en todos los procesos relacionados; entonces sería como algo un poco sin sentido que en un espacio participativo digan sí aquí sí, pero en el resto no, digamos era de las cosas menos costosas para el Gobierno (020320OSC03).

Por otra parte, al aprobarse la Ley sobre desaparición un familiar señaló: “cuando la aprobaron en la Cámara de Diputados, hubo lágrimas de alegría y de tristeza. Era mezcla de júbilo porque nos costó tres años construir la Ley, pero ahí estaba. También estaba el dolor, pues teníamos la Ley, pero no a nuestros familiares” (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 34).

A manera de ejemplo, este testimonio muestra que la disputa por el significado y su transformación en respuestas institucionales derivó en un resultado simbólicamente importante.

Dicho testimonio igualmente da cuenta de que los resultados fueron relevantes en los hechos o fácticamente y ello también tiene que ver con los términos de relación que tuvo el movimiento con los actores oficiales.

De este modo, aquí se sostiene y se reitera que: la heterogeneidad y complementariedad de los repertorios de interacción que se desarrollaron durante la interlocución entre el Estado y el MNDM, no solo permitieron que este abriera canales de comunicación frente a actores oficiales y se posicionara como un interlocutor clave, sino que también permitió sostenerlos mediante diversas formas de conflicto, negociación y colaboración; esto posibilitó al movimiento que consiguiera resultados en un contexto de crisis de derechos humanos en el país y de desaparición generalizada de personas.

En resumen, es posible afirmar que tanto los resultados simbólicos como los fácticos fueron positivos y ponen de manifiesto que el MNDM logró influir en el Estado con el fin de obtener un cambio social. Asimismo, cabe señalar que los resultados logrados por el movimiento son consecuencia no solo de los repertorios de interacción y participación, sino también de su estructura organizativa y la puesta en marcha de recursos.

CONCLUSIONES

En un contexto de crisis de derechos humanos y de desaparición generalizada de personas en México, en el 2015 surgió el MNDM para demandar al Estado participar con sus experiencias y saberes en el proceso de creación de la nueva Ley sobre desaparición y que en ella fueran consideradas sus propuestas.

Una vez iniciado el proceso legislativo, el movimiento se convirtió en un interlocutor clave frente a los actores oficiales logrando influir en el Estado e incidir en el contenido de la Ley; así, transformó sus necesidades en derechos y sus exigencias en obligaciones para el Estado¹⁸², a través de la institucionalización de derechos para las personas desaparecidas y sus familiares. De esta manera, el MNDM tuvo la capacidad de generar un cambio social o resultados políticos.

Así, la presente investigación se relaciona con el estudio de las consecuencias políticas que pueden generar los movimientos sociales como; por ejemplo, la ampliación en la institucionalización de los derechos; por lo tanto, esto también tiene que ver con perspectivas analíticas interesadas en conocer sobre la interacción movimientos sociales-Estado, más allá de aquellas enfocadas en el análisis de la mera confrontación y conflicto entre ambos actores.

Dicho lo anterior, para responder la pregunta que guía la presente investigación *¿De qué manera influyó la interacción entre el MNDM y el Estado en torno a la desaparición de personas en los resultados conseguidos por el movimiento mediante la transformación del marco legal en la materia durante el periodo 2015-2017?* se diseñó un modelo teórico analítico integrado por tres categorías interrelacionadas, a saber:

(1) La estructura organizativa del MNDM, que le brindó la capacidad para movilizar sus recursos y aumentar el juego estratégico que, a su vez, funcionó

¹⁸² Como lo expresó el entonces representante en México de la OACNUDH-MX (Centro de Colaboración Cívica, 2018, p. 7).

como los pilares o la infraestructura que sostuvo los repertorios de interacción.

(2) El enmarcamiento del discurso del movimiento, que fue elaborado a partir de una aproximación y vivencia de los derechos humanos por parte del MNDM, lo cual se tradujo en demandas específicas en torno a derechos para las personas desaparecidas y sus familiares o, en otras palabras, tradujo los agravios del Estado en acción colectiva.

(3) Los repertorios de interacción Estado-movimientos sociales, que permitieron que el movimiento abriera canales de comunicación frente a actores oficiales y sostenerlos hasta conseguir respuestas y resultados.

Así, con base en el modelo teórico analítico arriba señalado y los hallazgos que le han dado forma y soporte, el objetivo del presente apartado es sistematizar y mostrar de manera integral la articulación de sus tres categorías; esto permitirá dar cuenta de los hitos de interacción que hubo entre el MNDM y el Estado entre el 2015 y 2017, y poner la lupa en la manera o la dinámica en que fueron impulsando la configuración del resultado político.

Para lo anterior y con base en el análisis realizado en los capítulos III y IV de la presente investigación, se ha dividido el proceso de interacción entre los actores oficiales y no oficiales en cuatro etapas, lo cual no es gratuito, pues se trata de momentos clave en los que se identificaron hitos de interacción entre el MNDM y el Estado que poco a poco conformaron el resultado conseguido o, en otras palabras, la institucionalización de derechos para las víctimas de desaparición y sus familias.

En este sentido, los hitos de interacción también se lograron identificar a partir de los repertorios de interacción bajo las dos siguientes tipologías:

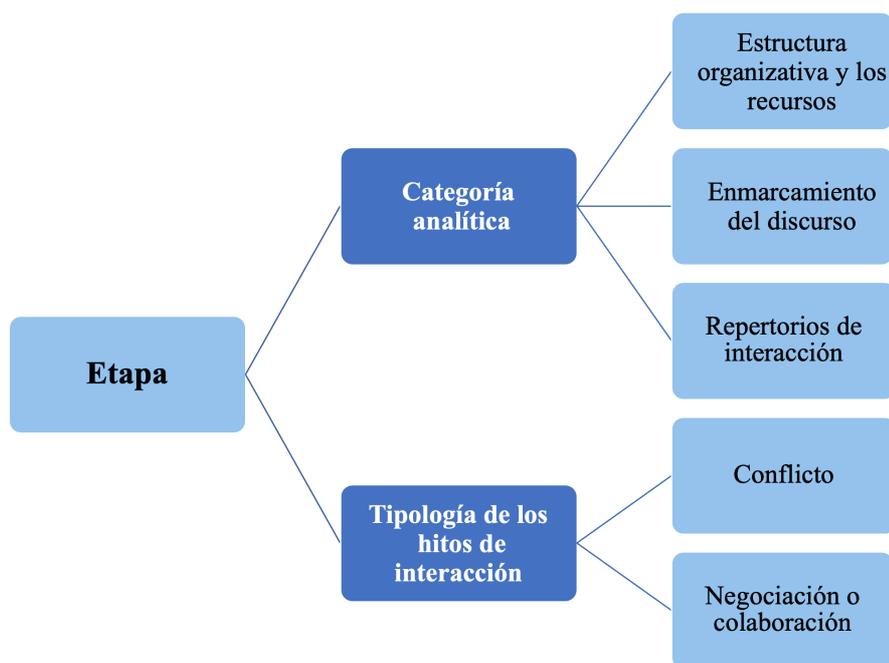
(1) Conflicto, a través de la rutina de protesta y acción directa.

(2) **Negociación o colaboración**, mediante las rutinas de política de proximidad y participación institucionalizada.

En resumen, dentro de cada una de las cuatro etapas en que se ha dividido el proceso de interacción MNDM-Estado, se sistematizan las tres categorías del modelo analítico propuesto en la presente investigación y, finalmente, los hitos de interacción son identificados bajo las tipologías señaladas en el párrafo anterior. Esto se sintetiza en la siguiente Figura 12.

Figura 12

Síntesis del contenido de las cuatro etapas del proceso de interacción MNDM-Estado



Fuente: Elaboración propia.

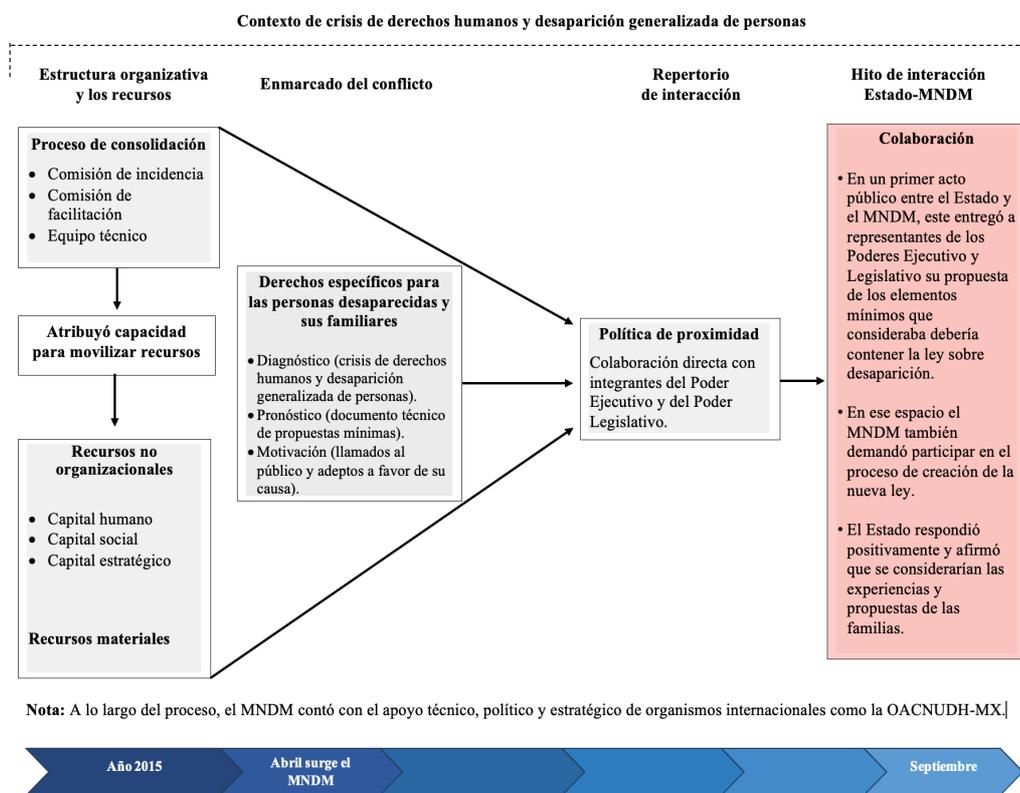
A continuación se desarrolla cada una de las cuatro etapas del proceso de interacción.

Primera etapa

La Figura 13 muestra el desarrollo de la primera etapa y la manera en que las tres categorías analíticas se articularon y confluyeron en el hito de interacción que, formal y públicamente, hubo entre el MNDM y el Estado.

Figura 13

Primera etapa del proceso de interacción Estado-MNDM



Fuente: Elaboración propia.

A partir de la integración del MNDM en el 2015, avanzó en la configuración y consolidación de su estructura organizativa, lo que le sirvió para movilizar sus recursos no organizacionales y materiales. Esto, a su vez, le funcionó como una infraestructura para sostener o mantener los repertorios de interacción frente al Estado.

Lo anterior igualmente fue útil para que el movimiento, desde esta primera etapa, elaborara el enmarcado del conflicto sobre desaparición de personas y tradujo esta situación injusta en un agravio por parte del Estado; así, a partir de un diagnóstico, pronóstico y motivación, enmarcó su discurso en torno a derechos específicos para las personas desaparecidas y sus familiares y lo trasladó en determinadas demandas hacia los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En este orden de ideas, cuando surge el MNDM los colectivos de familiares ya habían elaborado un diagnóstico de la crisis de derechos humanos y de la desaparición generalizada de personas en el país, de ahí que considerara necesario contar con una Ley sobre desaparición y participar en su elaboración.

Como se muestra en la Figura 13, el siguiente paso para el movimiento fue desarrollar un pronóstico con el acompañamiento de su Comisión de facilitación; así como de colectivos de familiares, académicos, integrantes de OSC y la asesoría técnica de Amnistía Internacional y de la OACNUDH-MX. De esta forma, mediante la movilización de sus recursos no organizacionales y materiales se crearon espacios de articulación y construcción de propuestas con y desde los colectivos de familiares, para llevarlas a la discusión legislativa. El resultado de este ejercicio fue un documento técnico de propuestas mínimas hacia una Ley general en la materia.

Asimismo, como parte del enmarcado del conflicto en esta primera etapa, el MNDM también ocupó sus recursos no organizacionales y materiales para hacer llamados al público y adeptos a favor de su causa, esto es, la motivación; para esto lanzó su consigna *#SinLasFamiliasNo*. Si bien es cierto hubo otras más, esta fue la principal y la que, junto a una serie de movilizaciones de diversa naturaleza, le acompañó a lo largo de su interacción con el Estado.

Cabe señalar que en esta etapa y durante de todo el proceso de interacción el MNDM contó con el acompañamiento técnico, político y estratégico de

algunos organismos internacionales, como lo fueron el CICR y la OACNUDH-MX.

En cuanto a los repertorios de interacción, en esta primera etapa preponderó la política de proximidad que se llevó a cabo principalmente por la Comisión de incidencia del movimiento mediante el diálogo con representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo que, además, ya venían construyendo tiempo atrás los colectivos de familiares con la compañía de algunas OSC y actores internacionales, como se sintetiza en la Figura 6.

Asimismo, en la figura 13 se representa la sistematización del mecanismo a través del cual fueron articulándose la estructura organizativa, los recursos y el enmarcado del movimiento para confluir en el primer hito de la interacción entre el MNDM y el Estado: cuando ambos actores se sentaron a dialogar acerca del futuro de la Ley sobre desaparición en un acto público y abierto el 9 de septiembre de 2015.

En ese espacio, el movimiento entregó directamente a tomadores de decisión del Estado su documento técnico de propuestas mínimas para la nueva Ley —que era el pronóstico que había elaborado— e igualmente demandó su participación en la construcción de la misma, a su vez, la respuesta inmediata de los actores oficiales fue positiva al comprometerse a no dejar fuera las experiencias y sugerencias de los familiares en la elaboración de la iniciativa.

En suma, la primera etapa se caracterizó por un hito de interacción entre el MNDM y el Estado, en el que predominó la colaboración entre ambos actores; esto es relevante, porque a partir de entonces empezó a delinearse la configuración del resultado político.

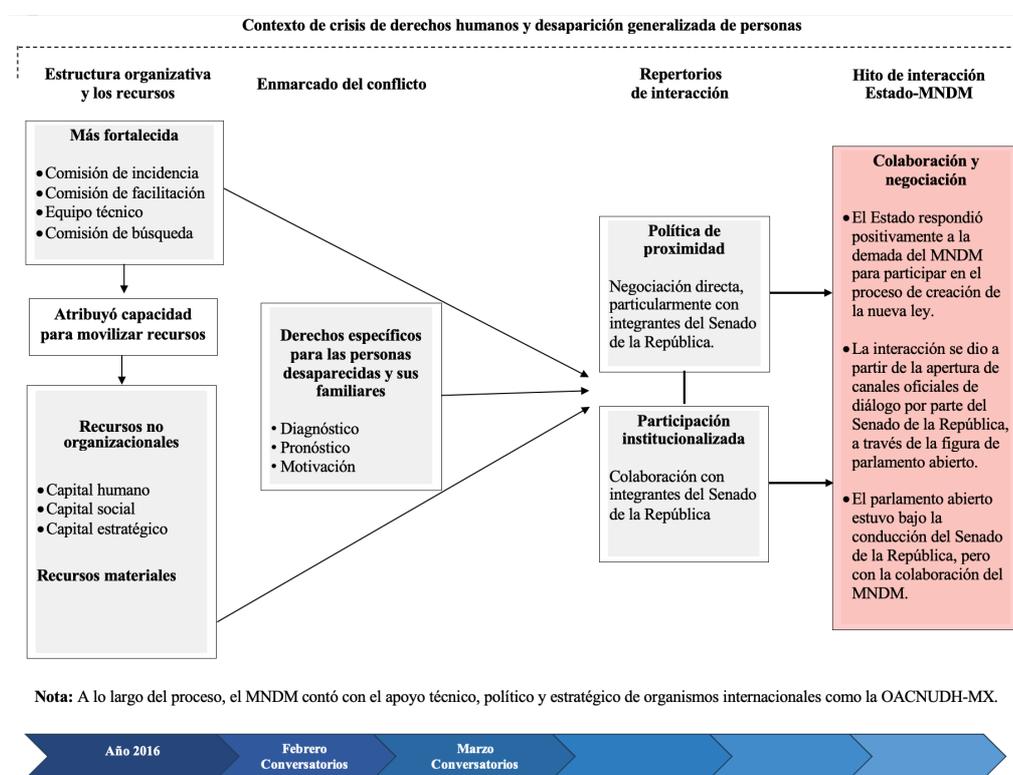
Segunda etapa

En esta fase, como da cuenta la Figura 16, hubo otro hito de interacción entre el MNDM y el Estado que se abrió con la respuesta que dio el Senado de la

República a la demanda que había hecho el movimiento, para que los legisladores crearan un espacio que permitiera participar a las familias en la creación de la Ley, esto implicaba escuchar de viva voz sus experiencias y recomendaciones; así, entre los meses de febrero y marzo de 2016 se convocó a audiencias públicas regionales mediante la modalidad de parlamento abierto.

Figura 14

Segunda etapa del proceso de interacción Estado-MNDM



Fuente: Elaboración propia.

En efecto, durante esta segunda etapa la Comisión de incidencia del MNDM continuó su labor de negociación y colaboración directa con actores oficiales; es decir, mediante la política de proximidad, particularmente con integrantes del Senado de la República que presidían las comisiones que dictaminarían la Ley.

Cabe recordar que, a finales de 2015, el Ejecutivo Federal había presentado una iniciativa de Ley en la materia que fue rechazada por las familias, pues insistían —como versaba su consigna *#SinLasFamiliasNo*— en ser consultadas y que fueran tomadas en cuenta sus propuestas plasmadas en el documento técnico que habían entregado a representantes del Estado.

Paralelamente, cuando el Estado decidió abrir los canales oficiales de diálogo mediante la convocatoria del Senado de la República a tres audiencias públicas regionales con integrantes del movimiento y otros colectivos del país, también surgió en esta segunda fase otra forma de interacción entre ambos actores: la colaboración o participación institucionalizada.

En este sentido, si bien es cierto la creación y conducción del parlamento abierto estuvo a cargo de los actores oficiales, el diseño metodológico y parte de la logística se preparó en coordinación y con la colaboración del MNDM, a través de su estructura organizativa y sus recursos no organizacionales y materiales.

Como se muestra en la Figura 14, el movimiento ya contaba con un enmarcado del conflicto de desaparición de personas bien definido en torno a derechos específicos de las personas desaparecidas y sus familiares, lo que le daba sentido a la acción colectiva.

Asimismo, tenía una estructura organizativa más fortalecida; por ejemplo, a través del Equipo técnico y la plena configuración de la Comisión de búsqueda. Todo esto ayudaba al movimiento para la movilización de sus recursos no organizacionales y materiales y, por ende, para aumentar el juego estratégico y sostener o mantener su interacción con el Estado.

En suma, la articulación de las tres categorías analíticas convergió con el hito de interacción entre el MNDM y el Estado, que se caracterizó por la negociación y cooperación, a través de las rutinas de política de proximidad

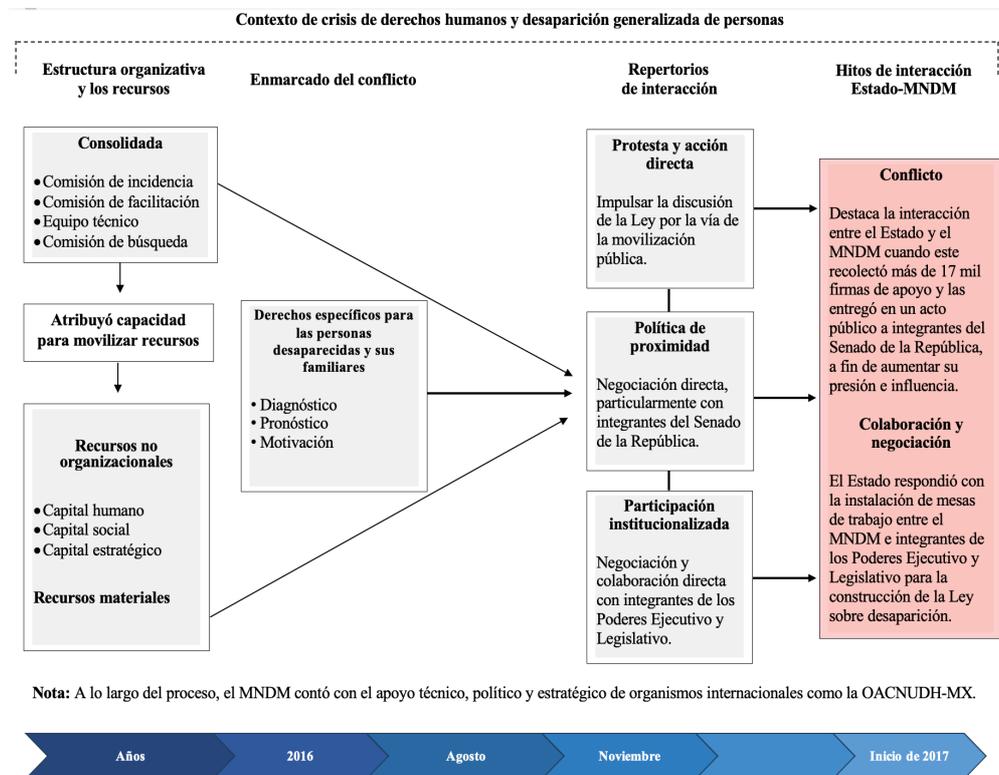
y de participación institucionalizada. De esta manera continuaba configurándose el resultado de la interacción.

Tercera etapa

Esta fase inició después de que se realizaron los foros regionales convocados por el Senado de la República. Al no avanzar el proceso legislativo ni concretarse las exigencias del MNDM, este último decidió expresar sus demandas mediante la movilización para presionar a los actores oficiales; es decir, a través del conflicto. Asimismo, como se muestra en la Figura 15, este nuevo hito de interacción entre el movimiento y el Estado, dio lugar a otro más mediante el cual se logró dinamizar la colaboración y negociación entre ambos actores.

Figura 15

Tercera etapa del proceso de interacción Estado-MNDM



Fuente: Elaboración propia.

Durante agosto y noviembre de 2016, el MNDM realizó una serie de actividades de protesta para impulsar la discusión de la Ley sobre desaparición y socializar su lucha en las calles y en las redes sociales. Fue un hito de interacción entre el Estado y el MNDM, dentro de estos eventos, cuando este último recolectó más de 17 mil firmas de apoyo para aumentar su presión e influencia ante los tomadores de decisión, mismas que entregó en un acto público a las representaciones de las Comisiones encargadas de dictaminar la Ley en el Senado de la República.

La rutina de protesta y acción directa fue un hito de interacción entre el MNDM y el Estado que logró impulsar la participación directa del movimiento en la construcción de la Ley. En efecto, el conflicto impulsó otro hito de interacción que fue la participación institucionalizada o cooperación, que si bien es cierto siguió denominándosele parlamento abierto, se trató de mesas de trabajo en las que participaban representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como las familias y el Equipo técnico del movimiento; esto fue entre finales de 2016 y principios del 2017, como se muestra en la Figura 15.

Por otro lado, la política de proximidad mediante la negociación de la Comisión de Incidencia del MNDM con integrantes del Senado de la República, fue relevante en la presente fase, ya que su interlocución ayudó en buena medida para la vigencia de las mesas de trabajo que tampoco estuvieron exentas de desafíos.

La complejidad de la articulación y dinámica de las categorías analíticas que dieron lugar a los dos hitos de interacción presentes en esta tercera etapa se sistematizan en la Figura 15. En este sentido, la estructura organizativa jugó un importante papel para la movilización de los recursos no organizacionales y materiales durante el conflicto, pero también para continuar las negociaciones y cooperación con el Estado; esto es, para mantener o sostener los repertorios de interacción.

En tanto, el enmarcado por parte del MNDM se mantenía vigente al seguir su demanda de incluir sus propuestas sobre derechos específicos para las personas desaparecidas y sus familiares —derivadas de la elaboración de su pronóstico— en la Ley sobre desaparición; asimismo, la motivación o llamados a favor de su causa continuaban precisamente a través de la movilización y su consigna: *#SinLasFamiliasNo*.

En suma, como se muestra en la Figura 15, la interacción entre el MNDM y el Estado tuvo dos hitos de interacción que se caracterizaron por una dinámica en la que se combinaron y complementaron el repertorio de conflicto con los de colaboración y negociación; asimismo, hubo diversos niveles de interacción con distintos integrantes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.

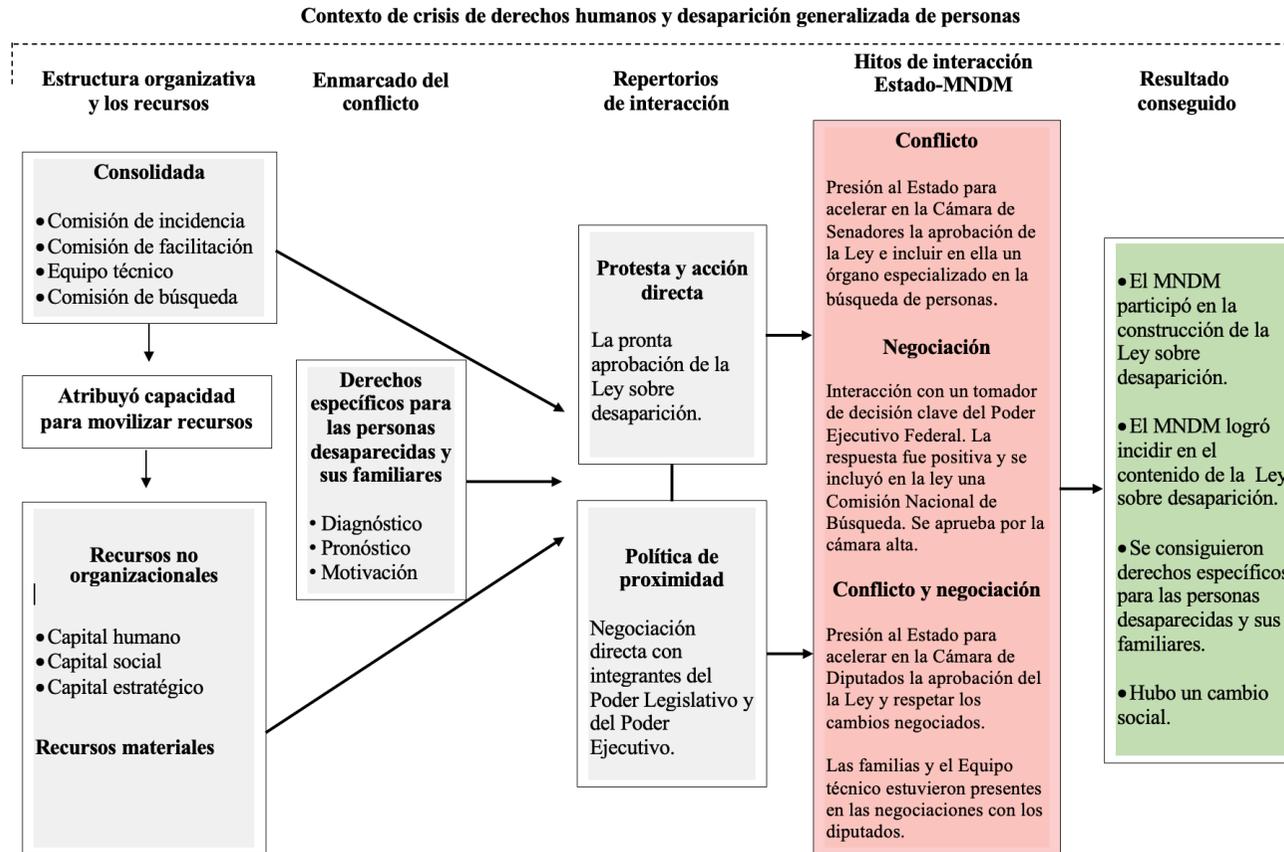
Igualmente, a través de las respuestas estatales se avanzó en la atención de las demandas del movimiento, pues por una parte las familias estaban representadas y eran escuchadas en las mesas de trabajo y, por la otra, ahí presentaban, discutían y negociaban sus propuestas directamente con integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, lo cual implicaba también una colaboración e incidencia en el proceso de redacción del proyecto de la Ley sobre desaparición. De esta manera, como da cuenta la Figura 15, en esta etapa la influencia del MNDM en la configuración del resultado obtenido estaba más definida.

Cuarta etapa

Por último, en la presente fase concluyó la interacción entre el MNDM y el Estado y, como se muestra en la Figura 16, también se observa la presencia del conflicto y la colaboración y negociación, que confluyeron en tres hitos de interlocución entre los actores oficiales y no oficiales.

Figura 16

Cuarta etapa del proceso de interacción Estado-MNDM



Nota: A lo largo del proceso, el MNDM contó con el apoyo técnico, político y estratégico de organismos internacionales como la OACNUDH-MX.



En esta cuarta etapa se presentaron tres hitos de interacción entre el MNDM y el Estado. El primero de ellos, fue a través del conflicto en los primeros meses de 2017, cuando el movimiento decidió presionar al Estado para acelerar la aprobación de la Ley sobre desaparición durante el periodo legislativo que en ese momento estaba por iniciar, pues debido a las elecciones federales de 2018 que se avecinaban no quería arriesgarse a empezar nuevamente todo el proceso de incidencia; por ello, lanzó la campaña y consigna *Ni un periodo más* y se movilizó en diversas partes del país. Asimismo, mantenía su exigencia de participar en la creación de la Ley y que sus propuestas y necesidades fueran tomadas en cuenta.

Lo anterior estaba estrechamente relacionado con las tensas negociaciones que había en las mesas de trabajo entre los actores oficiales y el movimiento, pues no había un punto de acuerdo en relación con la inclusión en la Ley y la naturaleza de un órgano especializado en la búsqueda de personas. De esta manera, el conflicto abrió un segundo hito de interacción entre el MNDM y el Estado, el cual se trató de la negociación directa que hicieron las familias con un tomador de decisión clave del Poder Ejecutivo Federal, se trataba del entonces subsecretario de Gobernación.

La respuesta de este encuentro fue positiva, pues el Estado aceptó la demanda del MNDM y se comprometió a crear una Comisión Nacional de Búsqueda. Con este compromiso, y hechos los ajustes al proyecto de Ley, el dictamen fue votado por el pleno de la Cámara de Senadores en abril de 2017 y siguió el proceso legislativo en la Cámara de Diputados; sin embargo, se cerró el periodo de sesiones y no alcanzó a votarse.

Esta situación dio inicio al tercer hito de interacción entre el movimiento y el Estado, que se caracterizó tanto por la protesta, como por la negociación; es decir, por una dinámica en la que se combinaron y complementaron el conflicto y negociación.

Mientras se reanudaban las actividades legislativas, el movimiento decidió valorar nuevamente el contenido del dictamen de Ley, pues no todas sus propuestas habían sido atendidas. Finalmente resolvió seguir adelante y empezó una activación de los colectivos de familias en el país para impulsar la pronta aprobación del documento legislativo tal y como se había negociado; es decir, sin que ya se le hicieran modificaciones. Así fue como surgió la campaña *#Ley DesaparicionYa*.

Un momento clave dentro de las movilizaciones ocurrió el 30 de agosto de 2017, en el marco del Día Internacional de las Víctimas de Desaparición Forzada, pues el MNDM realizó un acto simbólico dentro del recinto legislativo para exigir la pronta aprobación de la Ley sobre desaparición; ahí estuvieron presentes legisladores y acompañaron a las familias el representante de la OACNUDH-MX, Amnistía Internacional, la relatora para México de la CIDH y diversas OSC.

Asimismo, familiares y el Equipo técnico que acompañaba al movimiento estuvieron presentes en las negociaciones con los diputados, a fin de conseguir la aprobación de la Ley. Finalmente, a decir del propio MNDM se logró enviar un mensaje contundente a las autoridades legislativas de la Cámara de Diputados y se aprobó la Ley sobre desaparición en sus términos y sin modificaciones; igualmente, se consiguió que en el mismo periodo de sesiones se aseguraran los recursos necesarios para la operación de la Ley al entrar en vigor (Centro de Colaboración Cívica, 2018, pp. 33-35).

En suma, en esta última etapa, como se muestra en la Figura 16, la estructura organizativa y los recursos del MNDM nuevamente fueron relevantes para la movilización de los colectivos durante el conflicto, pero también para lograr mantener la colaboración y negociación con el Estado.

Lo anterior, se articuló con el enmarcado que igualmente se mantuvo activo hasta el final de la interacción entre el MNDM y el Estado, pues le daba sentido a la acción colectiva; como señala McAdam (1999, p. 27), porque ahí

radican “los esfuerzos estratégicos conscientes realizados por grupos de personas en orden a forjar formas compartidas de considerar el mundo y así mismo que legitimen y muevan a la acción colectiva”.

En resumen, como se muestra en la figura 16, la interacción entre el MNDM y el Estado tuvo tres hitos de interacción en la cuarta etapa, que también se caracterizaron por una dinámica en la que se combinaron y complementaron los repertorios de conflicto y de colaboración y negociación; asimismo, la mecánica de la interacción fue en diversos niveles con diferentes actores oficiales del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Esto igualmente sería el último eslabón que llevó al resultado conseguido por el movimiento.

Las cuatro etapas en su conjunto dan cuenta de la manera en que se dio la sistematización y articulación de las tres categorías que componen el modelo analítico propuesto en la presente investigación, así como la forma en que estas sostuvieron o mantuvieron los repertorios de interacción con el Estado y también dieron sentido a la acción colectiva.

Lo anterior, igualmente permitió ubicar y conocer dentro del proceso de interacción, los momentos clave en que se desplegaron los siete hitos de interacción que hubo entre el Estado y el MNDM durante el periodo que va de 2015 a 2017.

Asimismo, al analizar los siete hitos de interacción a la luz de su tipología, se obtuvo que predominaron los repertorios de colaboración y negociación, mientras que los de conflicto fueron los menos, como se sintetiza en la siguiente Tabla 11.

Tabla 11

Síntesis de etapas, hitos de interacción Estado-MNDM y su tipología

Etapas	Hitos de interacción Estado-MNDM	Tipología de los hitos de interacción	Repertorio de interacción
I	1	• Colaboración	• Política de proximidad
II	1	• Colaboración y negociación	• Política de proximidad • Participación institucionalizada
III	2	• Conflicto	• Protesta y acción directa
		• Colaboración y negociación	• Política de proximidad • Participación institucionalizada
IV	3	• Conflicto	• Protesta y acción directa
		• Negociación	• Política de proximidad
		• Conflicto y colaboración más en calidad de vigilante del fin del proceso legislativo en la Cámara de Diputados.	• Protesta y acción directa • Política de proximidad
Total	7	<ul style="list-style-type: none"> • 4 hitos de colaboración y negociación • 3 hitos de conflicto 	

Fuente: Elaboración propia.

La sistematización de los datos presentados en la Tabla 11 dan cuenta de la prevalencia de los repertorios de colaboración y negociación en los hitos de interacción y, ambos generalmente, se manifestaron de manera conjunta.

Asimismo, la mayor actividad fue en la última etapa, que corresponde al tramo del proceso legislativo entre la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, en donde el MNDM se movilizó para presionar al Estado a fin de que se diera la pronta votación de la Ley sobre desaparición, pero también colaboró mediante un rol más vigilante que participativo o negociador, pues ya no quería se hiciera cambios al dictamen de la Ley, como señaló un integrante de una OSC que acompañó al movimiento (020320OSC02):

Porque siempre supimos que era Gobernación y Presidencia, o sea la Ley venía de ahí, el Senado fue como un avalar, pero la decisión era como...

Diputados, bueno, ya diputados igual nomás un check!

¿No?, diputados ya votan por esto y ya. Y ya la última vez que fui con Chong (entonces subsecretario de Gobernación) a participar a exigirle eso y ellos dijeron sí, por supuesto va la Ley y fue la Ley, entonces sí, ellos querían irse con una palomita (bien hecho) ¿no?

En este orden de ideas, si bien es cierto la Tabla 11 muestra que el conflicto estuvo presente durante la interacción entre el MNDM-Estado, los hitos de interacción desplegados de las figuras 13 a 16 también refieren que la interlocución entre ambos actores nunca se rompió de manera definitiva. En otras palabras, si bien es cierto las negociaciones llegaron a estancarse y mostraron tensión, ni el Estado ni el movimiento se retiraron permanentemente de ellas e incluso después de un conflicto, hubo una respuesta estatal positiva.

Al respecto, es oportuno retomar lo señalado por Abers, Serafim y Tatagiba (2014) acerca de que los movimientos sociales expresan sus demandas de diversas maneras y, una de ellas, es la protesta para presionar al Estado; sin embargo, cuando se ve a los gobiernos como aliados, las protestas no necesariamente desaparecen, pero su significado se transforma y se vuelve parte del ciclo de negociación.

En este sentido, como se ha mencionado en esta investigación, puede decirse que tanto el Estado como el MNDM eran aliados debido a que ambos habían mostrado su interés en llevar adelante la Ley sobre desaparición, ese era su punto de encuentro, aunque sus desacuerdos estaban principalmente en la exigencia del movimiento para participar en la creación de la ley y en su contenido.

Por otro lado, los siete hitos de interacción que aparecen desplegados en las Figuras 13 a 16, también han permitido mostrar otra perspectiva de la mecánica de la interlocución que hubo entre los dos actores y la manera en que fue impulsando la configuración de los resultados conseguidos por el movimiento.

Si bien es cierto el MNDM mantuvo sus demandas a lo largo del proceso de interacción, el Estado fue respondiendo a estas aunque no siempre fuera en los términos exigidos por el movimiento; así, por ejemplo, cuando hubo respuestas positivas como abrir canales oficiales de diálogo a través del parlamento abierto con foros regionales y la instalación de mesas de trabajo, se atendía la demanda del movimiento sobre escuchar de viva voz a las familias y que sus propuestas fueran tomadas en cuenta durante la construcción de la Ley sobre desaparición; de esta forma, con sus acuerdos y desacuerdos, fue avanzándose de un hito de interacción a otro hasta el final de la interlocución.

Dicho lo anterior, es posible concluir en el presente trabajo, que la interacción entre el MNDM y el Estado se caracterizó por la complementariedad entre una política contenciosa y una no contenciosa basada en la colaboración y la negociación, aunado a que existieron diferentes niveles de interlocución con diversos actores oficiales tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, lo que posibilitó que el movimiento consiguiera resultados políticos relacionados con la institucionalización o el reconocimiento de derechos específicos para las personas desaparecidas y sus familiares, a través de la Ley sobre desaparición.

Asimismo, esta complementariedad de la política contenciosa y no contenciosa, prevaleció a lo largo del proceso de interacción; es decir, durante el periodo que va de 2015 a 2017.

Esta experiencia también recuerda lo dicho por Sikkink y Risse (2011, p. 191) cuando señalan que “el estado no es una caja negra, sino que está compuesto de diferentes instituciones e individuos”.

De esta manera la presente investigación pretende abonar a los nuevos debates en la región, que buscan comprender las diversas formas de interacción entre los movimientos sociales y el Estado. Así, desde esta perspectiva, se da cuenta de la manera en que a través de la interacción entre Estado y el MNDM este logró incidir en la Ley sobre desaparición y conseguir resultados políticos; es decir, contribuyó a un cambio social positivo y de largo plazo en pro de los derechos humanos.

Por otro lado, abrir líneas de investigación relacionadas con el estudio de la capacidad que los movimientos sociales pueden desarrollar para combinar patrones complementarios e híbridos durante su interacción con el Estado, como la cooperación y negociación con el conflicto, podría iluminar aspectos que desde una óptica meramente contenciosa permanecerían a la sombra y, por tanto, limitar la comprensión de sus efectos en la política.

Este fue precisamente uno de los desafíos durante la presente investigación, pues se sabía que el resultado de la interacción había sido positivo e igualmente se había conseguido un cambio social; sin embargo, el repertorio de contienda no alcanzaba a explicarlo en su totalidad; de ahí que al tomar otro camino se logró corroborar que la relación Estado-movimientos sociales no siempre está basada en la mera contienda.

En relación con lo anterior, el modelo teórico analítico propuesto en la presente investigación permitió saber, a partir del repertorio de ocupación de cargos o activismo institucional, que hubo un actor oficial que también era un activista en defensa de los derechos de las víctimas y diversas entrevistas lo señalaron como aliado durante las discusiones del dictamen de la Ley sobre desaparición en el Senado de la República y si bien es cierto su papel no

marcó un hito de interacción con el Estado, sí generó una retroalimentación en otras rutinas de interacción.

Igualmente, esto lleva a reflexionar en futuras líneas de investigación en las que, parafraseando a Abers y von Bülow (2011), se piense en el Estado más allá de un bloque homogéneo que opera en un espacio organizativo distinto y que, por lo tanto, es difícil reconocer las fronteras que cruzan entre Estado y movimientos sociales y saber cómo estos tratan a veces de alcanzar sus objetivos desde dentro del aparato estatal; por ello, la importancia del estudio de las trayectorias de los individuos que cruzan las fronteras entre el activismo fuera y dentro del Estado y saber sus consecuencias.

Finalmente, vale la pena retomar lo dicho por algunas personas entrevistadas sobre el proceso de construcción de la Ley sobre desaparición, pues consideran que no solo resultó en un cambio social en torno a derechos de las víctimas de desaparición y sus familias, sino que también tuvo otros aportes que pueden replicarse en la región, pues se trató de una propuesta generada desde las familias, defendida por las familias y traducida a un lenguaje técnico, pero con el sentido original de la demanda de las familias (020320OSC03).

Asimismo, señalaron algunas personas entrevistadas, este ejercicio demostró que las familias y las víctimas son capaces de organizarse y articularse para participar en procesos donde tradicionalmente no participaban y si bien es cierto la ley llegó tarde, termina por reconocer el fenómeno de la desaparición generalizada de personas en el país (050220OSC01), (130220OSC05).

REFERENCIAS

- Abers, R. ed. *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira*. Brasília: Editora UnB, 2021, p. 356.
<https://doi.org/10.7476/9786558461593>
- Abers, R., y von Bülow, M. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, 13(28), 52-84.
<https://doi.org/10.1590/S1517-45222011000300004>
- Abers, R., Serafim, L., y Tatagiba, L. (2014). Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 57(2), 325-357.
<https://doi.org/10.1590/0011-5258201411>
- Acevedo, M. (2013). Principales críticas conceptuales al frame análisis. Del frame al framing. *Revista Pilquen*, 2(16), 1-14.
- Aguayo, S. y. Treviño, J. (2007). Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación. *Foro Internacional*, XLVII(190), 709-739.
- Aguilera, S. (2018). Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México: un recuento de su lucha por una ley. En: Loeza, L. y Richard, A. *Derechos humanos y violencia en México* (159-168). UNAM - Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Almeida, P. (2020). *Movimientos sociales. La estructura de la acción colectiva*. CLACSO.
- Almeida, P. (2019). The Role of Threat in Collective Action. En D. Snow, S. Soule, H. Kriesi, and H. McCammon, (Eds.), *Wiley- Blackwell*

Companion to Social Movement (pp. 43-62). Oxford: Blackwell. 2nd Ed. DOI:[10.1002/9781119168577.ch2](https://doi.org/10.1002/9781119168577.ch2)

Alonso, L. (2008). El surgimiento del movimiento argentino por los derechos humanos en perspectiva comparada. *Páginas revista digital de la escuela de historia*, (1), 88-109. <https://doi.org/10.35305/rp.v1i1.152>

Álvarez-Gayou, J. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa*. Paidós.

Alzate, M. (2017). Acciones colectivas frente a situaciones de violencia en el México del último lustro. Un análisis desde la decisión y el reconocimiento de sujetos políticos. *Análisis Político*, (89), 127-151.

Amenta, E., Caren, N., Chiarello, E., y Su. Y. (2010). The Political Consequences of Social Movements. *Annual Review of Sociology*, 36, 287-307. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-soc-070308-120029>

Anaya, J. (julio-agosto 2016). Un gobierno intolerante y la crisis de derechos humanos en México, *Hechos y Derechos*, 34. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/10614/12781>

Ansolabehere, K., Frey, B., Payne, L. (2017). La 'constitución' de la desaparición forzada. Vínculos entre los significados legales y sociales de la desaparición. En Centro de Estudios Constitucionales. SCJN (Ed.), *Desde y frente al Estado: pensar, atender y resistir la desaparición de personas en México* (1-25) SCJN. <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/editorial/desde-y-frente-al-estado-pensar-atender-y-resistir-la-desaparicion-de-personas-en-mexico>

- Ansolabehere, K. y Vázquez, D. (2017). De la injusticia a los derechos: momentos en la construcción de identidad de defensores de derechos humanos en México. *Estudios Sociológicos*, 35(105), 517-545. <https://doi.org/10.24201/es.2017v35n105.1535>.
- Ansolabehere, K., Valdés, F., Vázquez, D. (2015). Introducción. En Ansolabehere, K., Valdés, F., Vázquez, D. (Coords.), *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos en América Latina. Metodología para su estudio y medición* (pp. 9-23). Flacso México.
- Ansolabehere, K. (2020). Los derechos humanos en los estudios sociojurídicos. En A. Estévez y D. Vázquez, D. (Coords.), *Los derechos humanos en las ciencias sociales. Una perspectiva multidisciplinaria* (pp. 21-48). Flacso. Edición de Kindle.
- Antillon, X. (2015). El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México. *Fundar*. <https://fundar.org.mx/el-movimiento-por-nuestros-desaparecidos-en-mexico/>
- Argüello, L. (2019). Desaparición de personas en México: Las organizaciones de familiares y la estructura de oportunidades políticas. *Revista Mexicana de Ciencias Penales*, (8), 4-35.
- Azaola, E. (2012). El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. *Desacatos*, (40), 159-170.
- Banchón, M. (2016, 12 de febrero). UE-México: “Hablamos más que nunca de derechos humanos”. *DW*. <https://www.dw.com/es/ue-méxico-hablamos-más-que-nunca-de-derechos-humanos/a-19045277>
- Bavines, C. (2014). *De los procesos individuales de dolor ante la desaparición forzada, a la exigencia de Derechos Humanos: la lucha por el reconocimiento de las víctimas*. [Tesis de Maestría en Derechos

Humanos y Democracia, FLACSO, sede México, Ciudad de México].
Repositorio Institucional – FLACSO México.

Benford, R., y Snow, D. (2000). Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611-639. <http://www.jstor.org/stable/223459>

Bizberg, I. (2015). México: una transición fallida. *Desacatos*, (48), 122-139. <https://doi.org/10.29340/48.1461>

Boaventura, D. S. (2001). Los nuevos movimientos sociales. *Debates. Observatorio Social de América Latina*, (5), 177-188.

Bogss, C. y Meyer, M. (10 de diciembre de 2014). *La crisis de derechos humanos en México demanda una mayor respuesta por parte del gobierno mexicano*. WOLA. <https://www.wola.org/es/analisis/la-crisis-de-derechos-humanos-en-mexico-demanda-una-mayor-respuesta-por-parte-del-gobierno-mexicano/>

Bringel, B. y Falero, A. (2016). Movimientos sociales, gobiernos progresistas y Estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones. *Caderno CRH*, 29(3), 27-45. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792016000400003>

Bringel, B. y Falero, A. (2014). Movimientos sociales y gobiernos en América Latina: Nuevos escenarios, tipología de relaciones y formas de Estado/Movimiento. *Cadernos de Trabalho del Núcleo de Estudos de Teoria Social e América Latina (NETSAL)*, 2(5), 3-20.

Cadena-Roa, J. (2016). Las organizaciones de los movimientos sociales y los movimientos sociales en México, 2000-2014. *Análisis*, 1, Friedrich-Ebert-Stiftung, 1-24. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/12452.pdf>

Calderón, F. (2011). *Los conflictos sociales en América Latina*. PNUD y UNIR Bolivia.

Calderón, F. (1986). Los movimientos sociales ante la crisis. En F. Calderón (Comp.), *los movimientos sociales ante la crisis*, (pp. 327-398). CLACSO, UNU e IISUNAM.

Camacho, F., (16 de abril de 2017). Exigen aprobar ley contra desaparición. *La Jornada*.
<https://www.jornada.com.mx/2017/04/16/politica/006n3pol>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (10 de julio de 2015). *Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 20 de enero de 2023, de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/225_DOE_10jul15.pdf

Cámara de Diputados. (s.f.). *Dictámenes aprobados en la LXIII Legislatura relativos a leyes o decretos*. Recuperado el 20 de enero de 2023, de https://sitlxlxiii.diputados.gob.mx/dictameneslxiii_ld.php?edot=2&init=0&tipot=Nueva%20Ley&pert=11

Cámara de Diputados, (2 de agosto de 2022). *Periodos de sesiones*. Recuperado el 20 de enero de 2023, de http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/rr_las_sesiones

Carlos, E., Dowbor, M., y Albuquerque, M. do C. A. (2017). Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas - Revista De Ciências Sociais*, 17(2), 360-378. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2017.2.25925>

- Carlos, E. (2014). Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos: padrões organizacionais, relacionais e discursivos. *Opinião Pública*, 20(3), 450-479. DOI10.1590/1807-01912014203450
- Castillo, A. (2020). *La incidencia de la acción colectiva en la creación de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el estado de Zacatecas*. [Tesis de Maestría, Universidad Autónoma del Estado de Zacatecas, Ciencia Política]. Repositorio Institucional – Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Cefaï, D. y Trom, D. (2001): Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques, *Paris: École des Hautes Etudes en Sciences Sociales*. Traducción José Cornejo. En A. Natalucci (Ed.), *Sujetos, movimientos y memorias. Sobre los relatos del pasado y los modos de confrontación contemporáneos*, (pp. 49-79). La Plata, *Al Margen*, 2008.
- Centro de Colaboración Cívica y Senado de la República. (2018). *El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México y su camino hacia la incidencia legislativa: La siembra colectiva, una apuesta por la esperanza*. Centro de Colaboración Cívica.
- Centro Nacional de Comunicación Social (9 de septiembre de 2015). Familiares de víctimas entregan propuesta de Ley de desapariciones [Archivo de Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=BdNj76sRM0I>
- Centro Prodh (abril 21 de 2021). *CIDH sobre México: continuidad de la crisis*. <https://centroprodh.org.mx/2021/04/21/cidh-sobre-mexico-continuidad-de-la-crisis/>

- Cepeda, A., y Leetoy, S. (2021). De víctimas a expertas: estrategias de agencia cívica para la identificación de desaparecidos en México. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (69), 181-200. <https://doi.org/10.17141/iconos.69.2021.4197>
- Cerdán, A. (2017). Hacia una Ley General sobre Desaparición de Personas en México: sin las familias no. En Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A.C. (Ed.), *Frente a la Desaparición Forzada y la Desaparición por Particulares en Jalisco: la Lucha por la Verdad y la Justicia*, (pp. 9-16). Prometeo Editores S.A. de C.V. <https://hdl.handle.net/20.500.11986/COLMEX/10007842>
- Chihu, A. (2000). El análisis cultural de los movimientos sociales. *Sociológica*, (42), 209-230.
- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (2014). *Desaparición de personas en Nuevo León. Sistematización de experiencias en búsqueda de la justicia y la verdad*. CADHAC-Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León. http://cadhac.org/Libro_Cadhac_PGJNL_Amores_WEB.pdf
- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (2011). Visita del grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas de la ONU a Saltillo. <https://cadhac.org/visita-del-grupo-de-trabajo-sobre-desapariciones-forzadas-de-la-onu-a-saltillo/>
- Cohen, J. y Arato A. (2001). Sociedad civil y teoría política. Fondo de Cultura Económica.
- Cohen, J. (1985). Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements. *Social Research*, 52(4), 663-716.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Informe de país. Situación de los derechos humanos en México (OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15. 31 diciembre 2015)*.
<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (s.f.). Sesiones. Recuperado el 12 de enero de 2013, de
<https://www.oas.org/es/cidh/Sesiones/?S=159>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (s.f.). Situación de derechos humanos y desaparición forzada en México. Recuperado el 12 de enero de 2023, de
<http://www.oas.org/es/CIDH/Sesiones/Default.asp?Year=2019>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2015). *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014 (Síntesis)*.
https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/informes/anuales/2014_Sintesis.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2017). *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México*, (CNDH, abril de 2017).
http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/30100/InformeEspecial_Desapariciondepersonasyfosasclandestinas.pdf

Comité Cerezo México. Organización de derechos humanos. 2010-2022, Campaña Nacional contra la desaparición forzada. Recuperado el 2 de agosto, de 2022, de
<https://www.comitecerezo.org/spip.php?rubrique89>

Comité Cerezo México. (2018). *Vivos los queremos. Claves para entender la desaparición forzada en México*. Ciudad de México: Editorial Viandante S.C. de R.L. de C.V.

Congreso del Estado de Coahuila. (2014) Iniciativa de Decreto por el que se reforma el artículo siete de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, el Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, y se crea la Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza. LIX legislatura. https://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2014/11/20140325_095_Ejec.pdf

Costa Cayres, D. (2017). Ativismo Institucional: Interações movimentos sociais e burocracia pública. *ST 04 Movimentos sociais em interação com o Estado: dinâmicas e efeitos*, 1-20. Recuperado el 23 de septiembre de 2023, de http://www.pdpp2017.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SI MPOSIO=16

Cotta, M. (1996). Los gobiernos. En S., Bartolini et al. *Manual de Ciencia Política*, España, (pp. 311–317). Alianza Editorial.

Creswell, J. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative and mixed methods approaches*, SAGE Publications, USA.

Cristiá, M. y Ayala, M. (2020). Dossier No. 29. Redes trasnacionales de defensa de los derechos humanos en América Latina (1964-1990). Páginas. *Revista digital de la Escuela de Historia. Universidad Nacional de Rosario*, 12(29). <https://doi.org/10.35305/rp.v12i29.416>

D'Antonio, D. (2018). Redes de denuncias políticas y jurídicas por violaciones a los derechos humanos en el plano internacional: el rol de las Madres de Plaza de Mayo (Argentina, 1976-1983). *Travesía*, 15-44.

Decreto [con fuerza de ley] por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por

Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. 17 de noviembre de 2017. DOF. No. Tomo DCCLXX No. 14.

De la Peña Gómez, A. (2021). “El proceso del diseño y aprobación de la ley contra la desaparición forzada de personas”. En M., Chamberlin (Coord.), Ciudad de México: *Desapariciones en México: Análisis sociojurídico del fenómeno en curso* (147-164). Instituto Nacional de Ciencias Penales. Tirant lo Blanch.

Delgado, G. (2016). Ausencias que interpelan. Prácticas de acción política colectiva de mujeres madres de desaparecidos en la ciudad de Medellín. *Revista Gráfica*, 13(2), 199-213.

De Marinis, P. (2020). “Revisión de antecedentes (RA), estado del arte (EA) y marco teórico (MT)”. En Wainerman, C., (Coord.), Buenos Aires: *Estado de tesis. Cómo elaborar el proyecto de tesis en ciencias sociales* (135-173). Ediciones Manantial.

Dowbor, M., Maudonnet, J. y Silva, J. (2023). A presença do estado nas organizações de movimentos sociais. *Novos estudos*, 42(1), 121-141.

Elementos esenciales para la elaboración de la Ley General sobre personas desaparecidas en México. Propuesta elaborada por familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos (2015). En *I(dh)eas. Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C.* <https://www.idheas.org.mx/publicaciones-idheas/materiales-consulta-idheas/elementos-esenciales-para-la-elaboracion-de-la-ley-general-sobre-personas-desaparecidas-en-mexico/>

Expansión. En la recta final de su gobierno, sólo 1 de cada 4 mexicanos aprueba a Peña. (2017, 01 diciembre). *Expansión política*.

<https://politica.expansion.mx/politica/2017/12/01/en-la-recta-final-de-su-gobierno-solo-1-de-cada-4-mexicanos-aprueba-a-pena>

Fernández, J., y Antolín, J. (2000). Estructura organizativa de los “nuevos” movimientos sociales en el País Vasco: claves para su comprensión. *Política y Sociedad*, 35, 153-164.

Filippo, F. (2018). Te buscaré hasta encontrarte. El nacimiento del Comité de Búsqueda de Los otros desaparecidos de Iguala. En J. C. Ruiz y G. Urbina (Coords.), *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales* (Vol. II, pp. 991-1016). COMECSO.

Forni, P. (2010). Los estudios de caso: Orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social. *Mirada. Investigación en Ciencias Sociales*, 3(5), 1-26.

Forni, P. (2022). *Métodos cualitativos en ciencias sociales. Historia, técnicas y estrategias de investigación*. Ediciones Imago Mundi.

Fry, M., (2020). Los movimientos sociales latinoamericanos. Teorías críticas y debates sobre formación. *Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS*, (33)47, 13-30. <http://dx.doi.org/10.26489/rvs.v33i47.1>

Fundación para la Justicia (6 de octubre de 2015). *El gobierno federal debe atender la crisis de derechos humanos que afecta a la población y dejar de rechazar con argumentos falaces las conclusiones de la CIDH*. <https://www.fundacionjusticia.org/el-gobierno-federal-debe-atender-la-crisis-de-derechos-humanos-que-afecta-a-la-poblacion-y-dejar-de-rechazar-con-argumentos-falaces-las-conclusiones-de-la-cidh/>

Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC). (25 de junio de 2018). El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México da a conocer respuesta de candidatos a presidente de la república sobre la problemática de las desapariciones en México. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2018/06/25/el-movimiento-por-nuestros-desaparecidos-en-mexico-da-a-conocer-respuesta-de-candidatos-a-presidente-de-la-republica-sobre-la-problematika-de-las-desapariciones-en-mexico/>

Fundación para la Justicia, (20 de noviembre de 2015). Participación en la ley de desaparición forzada y desaparición de personas por particulares. <https://www.fundacionjusticia.org/ley-desaparicion-forzada-desaparicion-personas-particulares/>

Fundar (2015). *Carta de organizaciones y familiares sobre reforma Art. 73. Desaparición forzada.* <https://fundar.org.mx/carta-de-organizaciones-y-familiares-sobre-reforma-art-73-desaparicion-forzada/>

Galán-Castro, E. (2015). *Espiritualidad, Dolor y Pérdida en el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad.* [Tesis de Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales, FLACSO, sede México, CDMX]. Repositorio Institucional – FLACSO México.

Galán Castro, E. (2017). Espiritualidad, identidad y acción colectiva en el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. *El Cotidiano*, (206), 19-31.

Galán-Castro, E. (2018). Estructura de Oportunidades y Acción Colectiva. La Movilización de Víctimas en Veracruz. En J. A. Zavaleta Betancourt (coords.), *Violencia, seguridad ciudadana y victimización en México* (pp. 449-477). México: Colofón y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

- Gallagher, J. (2012). Mobilization in México 2012: The Movement for Peace and the Struggle for Justice. *Anuario del Conflicto Social*, (2), 1235-1260.
- Gamson, W., y Meyer, D., (1999). Marcos interpretativos de la oportunidad política en McAdam, D., McCarthy J., y Zald, M. (eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 389-412). Itsmo.
- Gaona, J., Urrego, K., y García, M. (2019). *¿Cómo se le habla al desaparecido? Con la emoción apretando por dentro. Acción colectiva e individual en el marco de la desaparición forzada desde el dolor y las emociones de familiares víctimas en Uribe-Meta*. Trabajo de Grado, Universidad de La Salle, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Trabajo Social, Bogotá, Colombia. Repositorio Institucional – Universidad La Salle, Bogotá.
- García, E. (2018). *La institucionalización de las vivencias de las víctimas de la violencia en México, 27 de marzo de 2011 al 3 de mayo de 2013*. Tesis de Maestría en Derechos Humanos y democracia, FLACSO, sede México, CDMX. Repositorio Institucional – FLACSO México.
- García L. (2016). *New Social Movements and Social Networking Sites' Uses: Mexicans' Mobilization for Peace in Mexico*. [A thesis submitted in partial fulfilment of the requirements of Nottingham Trent University for the degree of Doctor of Philosophy].
- Garretón, M. (2001). Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. CEPAL. Serie políticas sociales(56), 5-42. <http://hdl.handle.net/11362/6012>
- Garretón, M. (2002). La transformación de la acción colectiva en América Latina. *Revista CEPAL*, (76), 7-24. <http://hdl.handle.net/11362/10797>

- Garrido, S. (2019). *Compartiendo el dolor: Acciones políticas de mujeres familiares de personas desaparecidas en Tijuana, México y Medellín, Colombia para reivindicar a las víctimas de desaparición*. [Tesis de Doctorado, El Colegio de la Frontera Norte, Estudios culturales]. Repositorio Institucional – El Colegio de la Frontera Norte.
- Garza, J. (2017). Actores y redes del movimiento por los derechos humanos en América Latina. *Boletín de Antropología Universidad de Antioquia*, 32(53), 158-179.
- Garza, J. (2017). Familiares organizados en la vigilancia y defensa de los derechos humanos frente a la desaparición de personas en México. *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, 81-99.
- Garza, J. (2015). Políticas públicas y violencia en México: la incidencia del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. *Iberoamérica Social: revista-red de estudios sociales*, 3(5), 55-66.
- Garza, J. (2015). *Sociedad Civil Organizada en la Vigilancia y Defensa de los Derechos Humanos ante la Violencia en México (2006-20120)*. [Tesis de Doctorado, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Antropología]. Repositorio Institucional – CIESAS.
- Giugni, M., McAdam, D., y Tilly, C. (Eds.). (1999). *How social movements matter*. Minneapolis, Minn: University of Minnesota press.
- Gobernación. Sistema de Información Legislativa, (31 de diciembre de 2022).
Dictamen a discusión.
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=77>
- González, Á. (2015). *Del clamor individual ala lucha colectiva. Estudio de caso de la Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos*,

ASFADDES, como organización creada por víctimas de la violencia en Colombia. [Tesis de Maestría en Estudios Políticos y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Maestría en Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Política sy Sociales, CDMX]. Repositorio institucional – UNAM.

González, Á. (2019). Desaparición forzada, acción colectiva y actores emergentes: el caso de La Escombrera, Comuna 13 Medellín, Colombia. *Histori y Grafia* (52), 15-56.

González, (10 de ferero de 2017). Exigen familias aprobación de Ley de desaparición ‘ni un periodo más’. *MVS. Noticias*. <https://mvsnoticias.com/nacional/2017/2/10/exigen-familias-aprobacion-de-la-ley-de-desaparicion-ni-un-periodo-mas-327710.html>

Gordillo, J. (2020). Lenguaje de derechos y apertura de oportunidades legales para el cambio sociao: el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y la Ley General de Víctimas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*(239), 291-321. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.239.71133>

Gordillo, J. (2015). *Ley General de Víctimas, un Resultado Político del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, CDMX.

Gradin, A. (2018a). *Estado, territorio y participación política. Los estilos de gestión del Movimiento Barrios de Pie (2003-2009)*, Universidad de Buenos Aires-Teseo. <https://www.teseopress.com/participacionpoliticadelasorganizacionsdedesocupados/>

- Gradin, A. (2018b). La organización popular más allá del piquete, en *Revista Mestiza*. Universidad Nacional Arturo Jauretche. <https://revistamestiza.unaj.edu.ar/la-organizacion-popular-mas-alla-del-piquete/>
- Gravante, T. (2018). Desaparición forzada y trauma cultural en México: el movimiento de Ayotzinapa. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*(77), 13-28. <https://doi.org/10.29101/crcs.v25i77.9728>
- Gravante, T. y Poma, A. (2019). Emociones, trauma cultural y movilización social: el movimiento por las víctimas de Ayotzinapa en México. *Perfiles Latinoamericanos*, (53), 01-23. DOI: 10.18504/pl2753-007-2019
- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, (2016). *Recomendaciones generales en torno a la desaparición en México*. <https://centroprodh.org.mx/GIEI/?p=249>
- Guevara, J. y Chávez, L. (2018). La impunidad en el contexto de la desaparición forzada en México. *Foro y Ágora*, (14), 162-174. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2018.4161>
- Gurza Lavalle, A., Carlos, E., Dowbor, M. y Szwako, J., comps. (2018). Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição, *EDUERJ Sociedade e política collection*. <https://doi.org/10.7476/9788575114797>
- Gurza Lavalle, A., Carlos, E., Dowbor, M. y Szwako, J. (2017). Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. *Centro de Estudos da Metrópole*, 3-40. Recuperado el 23 de septiembre de 2023, de https://www.academia.edu/35675924/_2017_Movimentos_sociais_i_nstitucionalizac%C3%A3o_e_dom%C3%ADnios_de_ag%C3%AAncia

- Guzmán, O. (2017). México y su política exterior de negación, *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, 16 (26), pp. 89-102.
- Harré, R., (2006). El frame analysis de Goffman. En E. Goffman, *Frame analysis* (Trad. J. Rodríguez), (pp. 1-609). CIS-Siglo XXI. https://www.academia.edu/42941483/Goffman_E_2006_1975_Los_marcos_de_la_experiencia
- Hernández, R., Fernández C. y Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación*, McGraw-Hill. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Hincapié, S. y López, J. (2016). Ciclos de movilización y crisis de derechos humanos. La acción colectiva de las ONG nacionales y los derechos humanos en México. *Revista de Estudios Sociales [En línea]*(56), 26-38.
- Huete, M. (2002). La estructura de oportunidades políticas para la acción de las ONG: El caso de Pro Búsqueda. *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*(86), 191-210.
- Instituto Nacional Electoral. (2018). *Memoria gráfica. Proceso electoral 2017-2018*. <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/MemoriaGraficaPE2017-2018.pdf>
- Jenkins, J. (1994). La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales. *Zona Abierta*(69), 5-49.
- Jick, T. (1979). Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in Action, *Administrative Science Quarterly*, 24(4). <https://doi.org/10.2307/2392366>

- Jiménez, E. (9 de septiembre de 2015). Organizaciones presentan propuesta de ley sobre desapariciones. *Milenio*. <https://www.milenio.com/policia/organizaciones-presentan-propuesta-de-ley-sobre-desapariciones>
- Juárez, J., Restrepo N. y Botero, N. (2017). Los movimientos sociales de mujeres y su consolidación como interlocutor y actor político en la construcción de la paz en Medellín, Colombia. *Izquierdas*(34), 1-25.
- Keck y Sikkink (2000). *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*. Siglo XXI editores.
- Kron, S. (2016). ‘Nacimos de la nada’: border struggles and maternal politics in Mexico. *Citizenship Studies*, 20(5), 579-594.
- Lesgart, C. (2020). Autoritarismo. Historia y problemas de un concepto contemporáneo fundamental. *Perfiles Latinoamericanos*. Flacso, México, 28(55), 349-371. DOI: 10.18504/pl2855-014-2020
- Linz, J. (2017). El régimen autoritario. En H. Sánchez (Ed.), *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Régimen político, sociedad civil política internacional* (Vol. II, pp. 83-89). Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México-III.
- Loeza, L. (2019). La incidencia legislativa de las organizaciones civiles y organizaciones de víctimas: creando libertades y librando obstáculos. En J. López y L. Loeza (Coords.), *Derechos humanos y conflictos por la justicia en América Latina* (pp. 71-94). Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Loeza, L. (2019). Violencia criminal, desempeño institucional y respuesta de la sociedad organizada en México. *Política y sociedad*, 56(1), 69-86.

- López, J. (2015). El campo de las ONG de derechos humanos en México: recursos y agendas. *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, (194), 97-106.
- López, J. (2017). Socialización de información y movilización de las víctimas. Estrategias regionales de defensa de los derechos humanos frente a la violencia en México. *Papeles del CEIC*(1), 1-27. <http://dx.doi.org/10.1387/pceic.16881>
- Loveman, M. (1998). High-Risk Collective Action: Defending Human Rights in Chile, Uruguay, and Argentina. *American Journal of Sociology*, 104(2), 477-525.
- Martinez, M. y Díaz, F. (2021). La búsqueda de personas en tiempos de pandemia. Desaparición forzada y resistencias colectivas. *Revista Pensamiento y Acción Interdisciplinaria*, 7(1), 32-55. <http://doi.org/10.29035/pai.7.1.32>
- McAdam, D., Tarrow, S. y Tilly, Ch. (2005). Dinámica de la contienda política. Editorial Hacer.
- Mc Adam, D., Mc Carthy, J. y Zald, M. (eds.). (1999), *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*, Madrid, Istmo.
- McCarthy, J. and Zald, M. (1977). Resource mobilization and social movements: A partial theory. *American journal of sociology*, 82(6), 1214-1215.
- Masseti, A. (2010). Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción de un estado progresista en Argentina. *Argumentos. Revista de crítica social*, (12), 81-108.

- Mejía, J. (2014). *Migrantes desaparecidos: una búsqueda interminable*. [Tesis de Maestría en Estudios de Población, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., México].
- Meyer, David S. (2002). Opportunities and Identities: Bridge-Building in the Study of Social Movements. En David S. Meyer, Nancy Whittier y Belinda Robnett (Eds.), *Social Movements: Identity, Culture, and the State*, 3-21. Nueva York: Oxford University Press.
- MNDM. (30 de agosto de 2017b). *Día internacional de las víctimas de desaparición forzada y #LeyDesapariciónYa*. Recuperado el 18 de agosto de 2022, de <https://memoriamndm.org/dia-internacional-las-victimas-desaparicion-forzada-leydesaparicionya/>
- MNDM. (2017a). *Comunicados. El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México reconoce avances y manifiesta reservas en el proyecto de dictamen Ley General de Desaparición Forzada y Desaparición por Particulares*. Recuperado el 20 de enero de 2023, de <https://memoriamndm.org/movimiento-desaparecidos-en-mexico-reconoce-avances-manifiesta-reservas-en-proyecto-dictamen-ley-general-desaparicion-forzada-desaparicion-particulares/>
- MNDM. (2017c). *El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México exige que se apruebe la Ley de Desaparición inmediatamente y que cuente con presupuesto para operar*. Recuperado el 20 de enero de 2023, de <https://memoriamndm.org/movimiento-desaparecidos-en-mexico-exige-se-apruebe-la-ley-desaparicion-inmediatamente-cuenta-presupuesto-operar/>
- MNDM. (29 de agosto de 2016a). *El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México presenta la campaña #SinLasFamiliasNo*. <https://memoriamndm.org/el-movimiento-por-nuestros-desaparecidos-en-mexico-presenta-la-campana-sinlasfamiliasno/>

MNDM. (11 de noviembre de 2016b). *Entrega de firmas en el Senado por la Ley de desaparición*. <https://memoriamndm.org/entrega-de-firmas-en-el-senado-por-la-ley-desaparicion/>

MNDM. (24 de noviembre de 2016c). *Madres migrantes y familias mexicanas en búsqueda de desaparecidxs*. <https://memoriamndm.org/madres-migrantes-familias-mexicanas-en-busqueda-desaparecidxs/>

MNDM. (2022). *Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México*. Recuperado el 18 de Julio de 2022, de <https://memoriamndm.org/sobre-el-movndmx/>

MNDM. (31 de marzo de 2017d). Noticias del movimiento. El secretario de Gobernación se compromete a impulsar de manera inmediata, una Comisión Nacional de Búsqueda de personas desaparecidas, eficiente y robusta. Recuperado el 18 de abril de 2024, de <https://memoriamndm.org/secretario-gobernacion-se-compromete-a-impulsar-manera-inmediata-una-comision-nacional-busqueda-personas-desaparecidas-eficiente-robusta/>

MNDM. (abril 27 de 2017e). *Parlamentarios alemanes apelan a que la #LeyDesaparición incluya recomendaciones internacionales así como las exigencias de las familias*. <https://memoriamndm.org/carta-diputados-alemanes-apoyando-la-leydesaparicion/>

Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD). (s.f.). *Historia*. <https://mpjd.mx/historia/>

Morales, M. (2019). *Experiencias y resistencias de familias con personas desaparecidas en el marco de la estrategia de seguridad contra el crimen organizado, 2006-2012, "guerra contra el narco". El caso del Comité los Otros Desaparecidos de iguala*. [Tesis de Doctorado en

Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Facultad de Estudios Superiores de Cuautla, Cuautla, Morelos]. Repositorio Institucional - Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Naciones Unidas. Comité contra la Desaparición Forzada. (5 de marzo de 2015). Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2020/09/G1504366.pdf>

Naciones Unidas. (7 de octubre de 2015). *Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México.* <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2015/10/statement-un-high-commissioner-human-rights-zeid-raad-al-hussein-his-visit#:~:text=La%20raz%C3%B3n%20por%20la%20cual,a%20los%20estudiantes%20desaparecidos%20sino>

Naciones Unidas. (2015). Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fMEX%2fCO%2f1&Lang=en

Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos - Unión Interparlamentaria. (2016). *Manual para Parlamentarios No. 26.* HR/PUB/16/4 (ONU). <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b72fb824.pdf>

Naveau, P. y Pleyers, G. (diciembre de 2012). Frente a la violencia: las movilizaciones ciudadanas en México. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*(12), 113-124.

Nieto, F. (2020). El legado del “sexenio de la corrupción”: los retos del sistema Nacional anticorrupción, *Foro Internacional*, 60 (2), 683-715.
<https://doi.org/10.24201/fi.v60i2.2736>

Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. (2020). *Crisis institucional forense y respuestas colectivas frente a la búsqueda de personas de personas desaparecidas*, (fascículo 3), 6-165.
https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/digital-dfi-fasc3.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2013). *Informe de misión a México. Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, Editorial ONU-DH.
https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/Informe_DesapForz_2aEd_web.pdf

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2016). *Recomendaciones a México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, y Respuesta del Estado mexicano*.
<https://hchr.org.mx/publicaciones/recomendaciones-a-mexico-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-sr-zeid-zeid-ra-ad-al-hussein-y-respuesta-del-estado-mexicano/>

Ortuño, G., (23 de julio de 2015). Presentan consulta ciudadana para ley sobre desaparición forzada; víctimas piden mayor inclusión. *Animal Político*.
<https://www.animalpolitico.com/2015/07/presentan-consulta-ciudadana-para-ley-sobre-desaparicion-forzada-victimas-piden-mayor-inclusion/>

- Open Society Justice Initiative (OSJI). (2016). *Atrocidades innegables. innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*. Nueva York: OSJI.
- Ovalle, C. (2019). [Tiempo suspendido]: Una historia de la desaparición forzada en México, 1940-1980 (Spanish Edition). Bonilla Artigas editores. Edición de Kindle.
- Padilla, C. (2018). *La construcción social del dolor. Análisis del caso Tierra Blanca: 2016*. [Tesis de Maestría en Ciencias Sociales , Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Histórico Sociales, Xalapa-Enríquez, Veracruz]. Repositorio Institucional – Universidad Veracruzana.
- Palma, M. (2018). Del dolor a la movilización. El caso del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. Apuntes para el estudio de las emociones en los Movimientos Sociales. En J. C. Ruiz y G. Urbina (Coords.), *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*, II, 733-747.
- Palma, M. (2021). *La incidencia de la dimensión afectiva en los ciclos de acción en el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*. [Tesis de Doctorado en Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana (México). Unidad Azcapotzalco]. Repositorio Institucional de CLACSO. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/92054>
- Pereyra, G. (2012). Violencia criminal y “guerra contra el narcotráfico”, *Revista Mexicana de Sociología*, 3(74), 429-460.
- Pérez , M. (1994). Cuando lleguen los días de la cólera. (Movimientos sociales, teoría e historia). *Zona abierta*(69), 51-120.

- Pismel, A. y Tatagina, L. (2022). Movimentos sociais e políticas públicas: o campo multiorganizacional de implementação dos programas associativos. *Caderno CRH*, 35, 1-15. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v35i0.45281>
- Pita, M. (2020). La centralidad de las víctimas en la movilización social contemporánea. En Pita, M. y Pereyra, S. *Movilización de víctimas y demandas de justicia en la Argentina contemporánea* (pp. 19-66). Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Presidencia de la República. (2015, 10 de diciembre). *Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la Entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos 2015* [comunicado de prensa]. <https://www.gob.mx/epn/prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-enrique-pena-nieto-durante-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2015>
- Presidencia de la República. (2014, 27 de noviembre). *Presenta el Presidente Enrique Peña Nieto, diez medidas para mejorar la Seguridad, la Justicia y el Estado de Derecho* [comunicado de prensa]. <https://www.gob.mx/epn/prensa/presenta-el-presidente-enrique-pena-nieto-diez-medidas-para-mejorar-la-seguridad-la-justicia-y-el-estado-de-derecho?idiom=es>
- Puricelli, S. (2005). La Teoría de Movilización de Recursos desnuda en América Latina. *Revista Theomai*(12).
- Rech, C. y Silva, M. (2016). *Ativismo institucional como categoria analítica para o estudo das práticas políticas dos movimentos sociais no Brasil*. Seminário nacional de sociologia da UFS, 1, 375-388. Recuperado el 23 de septiembre de 2023, de <https://ri.ufs.br/jspui/handle/riufs/12924>

- Retamozo, M. (2010). Movimientos sociales. Un mapa de la cuestión. *(Pre)textos para el análisis político. Disciplinas, actores y procesos*. FLACSO México, 1-24.
- Riad, A. (2016). *“Only God Knows”*: The Emergence of a Family Movement Against State Violence in Libya. Dissertation. Doctor of Philosophy, The University of Texas, Faculty of the Graduate School of The University of Texas at Austin, Austin, Texas.
- Ríos, J. (2020). Los colectivos de búsqueda de desaparecidos en Poza Rica, Veracruz: Las acciones ciudadanas frente a las incapacidades institucionales. *Iuris Tantum*, 34(32), 199–225. <https://doi.org/10.36105/iut.2020n32.14>
- Risse, T. y Sikkink, K. (2011). La socialización de las normas internacionales de los derechos humanos en las prácticas domésticas: introducción. *Relaciones Internacionales* (17), 185-223. Recuperado el 10 de julio de 2024, de <http://hdl.handle.net/10486/677600>
- Rivera, R. (2017). Making Absence Visible The Caravan of Central American Mothers in Search of Disappeared Migrants. *Latin American Perspectives*, 44(216), 108-126.
- Rodríguez, Ó. (2016). *El papel de la sociedad civil frente a la problemática de la desaparición de personas en Coahuila*. [Tesis de Maestría. DOI: 10.13140/RG.2.2.35743.87207, Universidad Autónoma de Coahuila].
- Rodríguez, Ó. (2017). En búsqueda de la justicia: la participación de las organizaciones y colectivos de la sociedad civil, frente al problema de las desapariciones en Coahuila. En C. E. León, *XVII Certamen de Ensayo Político* (pp. 89-124). Monterrey, NL, México: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

- Rodríguez, T. (2016). El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México. *Discurso & Sociedad*, 10(4), 808- 820.
- Rucht, D. (1999). El impacto de los contextos nacionales sobre la estructura de los movimientos sociales: un estudio comparado transnacional y entre movimientos. D. McAdam, J. McCarthy y M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 264-287). Itsmo.
- Sánchez, Valdés, V., Pérez Aguirre, M., Verástegui González, J., (2018). *Formación y desarrollo de los colectivos de búsqueda de personas desaparecidas en Coahuila: lecciones para el futuro*. El Colegio de México.
- Sandoval, Y. (2020). La acción política transformadora e invisibilizada de las mujeres en el proceso de búsqueda de familiares desaparecidos1. *Revista Electrónica de Psicología Política*(45), 53-94.
- Scocco, M. y Godoy, S. (2019). Acción colectiva frente a la violencia estatal argentina (1976-2001). Derechos Humanos, estrategias repertoriales y tácticas de visibilización. *Diálogos*, 23(3), 87-108.
- Secretaría de Gobernación. Comisión Nacional de Búsqueda, (8 de febrero de 2020). *Estadística del RNPdNO. Contexto general*. Obtenido de <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>
- Secretaría de Gobernación, (23 de julio de 2015a). Boletín 449/15. Inicia consulta ciudadana sobre ley en materia de búsqueda de personas no localizadas y desaparición forzada. <https://www.gob.mx/segob/prensa/inicia-consulta-ciudadana-sobre-ley-en-materia-de-busqueda-de-personas-no-localizadas-y-desaparicion-forzada>

Secretaría de Gobernación, (24 de agosto de 2015b). Elaboración de la Ley General para la Búsqueda de Personas no Localizadas. Cuestionario sobre proyecto de Ley General para la Búsqueda de Personas No Localizadas y la Prevención y Sanción del Delito de Desaparición Forzada. <http://www.segob.gob.mx/consultapersonaslocalizadas>

Secretaría de Relaciones Exteriores (2016). *El Gobierno de la República está comprometido con la vigencia del Estado de derecho y los derechos humanos*. <https://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-de-la-republica-esta-comprometido-con-la-vigencia-del-estado-de-derecho-y-los-derechos-humanos?idiom=es-MX>

Secretaría de Relaciones Exteriores (13 de febrero de 2015). México recibe las recomendaciones del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU.

<https://embamex.sre.gob.mx/francia/index.php/es/noticias/281-mexico-recibe-las-recomendaciones-del-comite-contra-la-desaparicion-forzada-de-la-onu>

Senado de la República, (27 de abril de 2017). *Aprueba Senado en lo general ley general en materia de desaparición forzada de personas*. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/36165-aprueba-senado-en-lo-general-ley-general-en-materia-de-desaparicion-forzada-de-personas.html>

Senado de la República, (26 de febrero de 2016). Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos. Invitan a la Audiencia Pública Regional sobre la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Desaparición de Personas. Recuperado el 10 de mayo de 2024, de https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/6084

[3](#)

Senado de la República LXIII Legislatura. Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Derechos Humanos, de Gobernación y Estudios Legislativos, por el que se expide la Ley General de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud, 27 de abril de 2017.

Senado de la República, (9 de septiembre de 2015a). Familiares de desaparecidos presentan al Senado propuesta de ley contra este delito. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/22792-familiares-de-desaparecidos-presentan-al-senado-propuesta-de-ley-contra-este-delito.html?month=8&year=2015>

Senado de la República, (14 de diciembre de 2015b). Poder Ejecutivo Federal Gaceta del Senado: LXIII/1PPO-72/60013. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/60013

Senado de la República, (27 de diciembre de 2022). *¿Qué son las comisiones?* https://www.senado.gob.mx/64/comisiones/que_son_las_comisiones

Serapaz, A.C., (10 de noviembre de 2016a). El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México entrega al Senado miles de firmas para exigir una Ley contra la Desaparición Forzada y Desaparición por Particulares que contemple a las familias. <https://serapaz.org.mx/el-movimiento-por-nuestros-desaparecidos-en-mexico-entrega-al-senado-miles-de-firmas-para-exigir-una-ley-contra-la-desaparicion-forzada-y-desaparicion-por-particulares-que-contemple-a-las-familias/>

Serapaz, A. C. (29 de agosto de 2017). El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México exige que se apruebe la Ley de Desaparición inmediatamente y que cuente con presupuesto para operar. <https://serapaz.org.mx/el-movimiento-por-nuestros->

[desaparecidos-en-mexico-exige-que-se-apruebe-la-ley-de-desaparicion-inmediatamente-y-que-cuente-con-presupuesto-para-operar/](#)

Serapaz A.C., (18 de noviembre de 2015a). El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México insta a los poderes Ejecutivo y Legislativo a seguir los trabajos en materia de la Ley sobre Desaparición Forzada y Desaparición por Particulares. <https://serapaz.org.mx/boletin-de-prensa-el-movimiento-por-nuestros-desaparecidos-en-mexico-insta-a-los-poderes-ejecutivo-y-legislativo-a-seguir-los-trabajos-en-materia-de-la-ley-sobre-desaparicion-forzada-y-desaparicion-p/>

Serapaz, A.C., (29 de agosto de 2016b). El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México presenta la campaña #SinLasFamiliasNo para exigir una Ley de desaparición que incluya la experiencia de las familias. <https://serapaz.org.mx/el-movimiento-por-nuestros-desaparecidos-en-mexico-presenta-la-campana-sinlasfamiliasno-para-exigir-una-ley-de-desaparicion-que-incluya-la-experiencia-de-las-familias/>

Serapaz A.C., (9 de septiembre de 2015b). Familias de víctimas de desaparición de todo el país y de Centroamérica entregan documento con los puntos que debe contener la Ley General de desaparición forzada y por particulares. <https://serapaz.org.mx/familias-de-victimas-de-desaparicion-de-todo-el-pais-entregan-documento-con-los-puntos-que-debe-contener-la-ley-general-de-desaparicion-forzada-y-por-particulares/>

Serapaz A.C., (17 de abril de 2015c). Se presenta al pleno del Senado propuesta ciudadana de Reforma Constitucional en materia de derechos humanos. <https://serapaz.org.mx/se-presenta-al-pleno-del-senado-propuesta-ciudadana-de-reforma-constitucional-en-materia-de-derechos-humanos/>

- Snow, D., Burke, E., Worden, S. y Benford, R. (1986) Frame Alignment Processes. Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review*, Vol. 51(4), 464-481. American Sociological Association. <https://doi.org/10.2307/2095581>
- Snow, D., Vliementhart, R., y Ketelaars, P. (2019). The framing perspective on social movements: Its conceptual roots and architecture. In D. A. Snow, S. A. Soule, H. Kriesi, & H. J. McCammon (Eds.), *The Wiley Blackwell Companion to Social Movements* (2nd ed., 392-410). (Wiley Blackwell companions to sociology). Wiley Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9781119168577.ch22>
- Soto, J. (2018). *Colectivo de Familias de Desaparecidos Orizaba-Córdoba: Acción colectiva, identidad y comunidades de duelo*. [Tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Ciudad de México]. Repositorio – Instituto Mora.
- Stammers, N. (2009). *Human Rights and Social Movements*. Pluto Press. Edición de Kindle.
- Stammers, N. (2015). Human Rights and Social Movements: Theoretical Perspectives. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*. Université Saint-Louis – Bruxelles, Vol. 75(2), 67-89. <https://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2015-2-page-67.htm>
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de casos*, Morata, Madrid.
- Svampa, M. (2010). Movimientos sociales, tradiciones políticas y dimensiones de la acción colectiva en América Latina. *Universität Kassel, OneWorld Perspectives*(1), 1-26.

- Svampa, M. (2009). *Protesta, movimientos sociales y dimensiones de la acción colectiva en América Latina*. Trabajo presentado en Jornadas de Homenaje a C. Tilly, Universidad Complutense de Madrid-Fundación Carolina, 7-9 de mayo de 2009. <http://www.maristellsvampa.net/archivos/ensayo57.pdf>
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Universidad.
- Tatagiba, L., Teixeira, A., (Comps.). (2021). *Movimentos sociais e políticas públicas*. Ed. Unesp.
- TeleSur-pgv-AP. (2018, 25 de junio). *Candidatos se comprometen a resolver desapariciones en México*. <https://www.telesurtv.net/news/mexico-candidatos-desaparecidos-amlo-anaya-20180625-0031.html>
- Varela, H. (2019). El papel de las organizaciones defensoras de los derechos humanos en la búsqueda de justicia en el caso Ayotzinapa: el caso del centro PRODH. *X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Monterrey, México: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Varela, A. (2016). Luchas migrantes en contextos de tránsito migratorio, el caso del movimiento migrante centroamericano. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 24(48), 31-44.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). (Coord.). *Estrategias de investigación cualitativa*, Gedisa, España.
- Vázquez, D. (2019). *Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos*. FLACSO, México. Fundación Böll-México y el Caribe: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Vázquez, D. (25 de marzo de 2020). *Macrocriminalidad, impunidad y corrupción: ¿llegaron para quedarse?* Recuperado el Agosto de 2020, de Animal Político: <https://www.animalpolitico.com/justicia-transicional-en-mexico/macrocriminalidad-impunidad-y-corrupcion-llegaron-para-quedarse/>
- Villarreal, M. (2018). Desapariciones y exigencia de cuentas: colaboración y resistencia de los colectivos de víctimas. En J. A. Zavaleta Betancourt (Coords.), *Violencia, seguridad ciudadana y victimización en México*, (pp. 459-488). México: Colofón y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Villarreal, M. (2019). La rendición de cuentas ante la desaparición de personas: exigencias sin respuesta. En J. López y L. Loeza (Coords.), *Derechos humanos y conflictos por la justicia en América Latina* (pp. 95-121). Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Villarreal, M. (2016). Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y la procuración de justicia. *Intersticios Sociales*(11), 1-28.
- Villarreal, M. (2014). Respuestas ciudadanas ante la desaparición de personas en México (2000-2013). *Espacios públicos, XVII*(39), 105-135.
- WOLA. Incidencia a favor de los derechos humanos en las Américas (2014, 10 de diciembre). *La crisis de derechos humanos en México demanda una mayor respuesta por parte del gobierno mexicano*. <https://www.wola.org/es/analisis/la-crisis-de-derechos-humanos-en-mexico-demanda-una-mayor-respuesta-por-parte-del-gobierno-mexicano/>

- Woldenberg, J. (2012). Historia mínima de la transición democrática en México (Spanish Edition). El Colegio de México, AC. Edición de Kindle.
- Yacuzzi, E. (2005). El estudio de caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos causales, validación, *Universidad del CEMA, CEMA Working Papers: Serie Documentos de Trabajo*. 296. <https://ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/296.pdf>.
- Yagenova, S. (2016). Teoría de los movimientos sociales: un recorrido histórico y debates actuales; texto de apoyo para docentes y estudiantes. FLACSO Guatemala.
- Yin, R. (s/f) Investigación sobre estudio de casos. Diseño y métodos, *SAGE Publications*, 1-35. <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf>
- Zaremborg, G. (2021). Adrian Gurza Lavalle, Euzeneia Carlos, Monika Dowbor y José Szwako (Organização), *Movimentos Sociais e Institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*, Río de Janeiro, Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2019. *Perfiles Latinoamericanos*, 29(57). <https://doi.org/10.18504/pl2957-017-2021>
- Zibechi, R. (2003). Los movimientos sociales latinoamericanos, tendencias y Jenkins, J. (1994). La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales. *Zona Abierta*(69), 5-49.