

INSTITUCIONES PERIFÉRICAS. LA POLÍTICA SOBRE DESAPARICIÓN EN EL PAISAJE DEL ESTADO MEXICANO

○ Karina M. Ansolabehere*

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la Universidad Nacional Autónoma de México
email: kansolab@unam.com

PALABRAS CLAVE

KEYWORDS

○ **Desaparición**

Disappearance

○ **Acuerdo estatal**

State agreement

○ **Institucionalización**

Institutionalization

Resumen. Este trabajo se sustenta en estudios previos sobre los procesos de institucionalización de derechos humanos en contextos específicos (Ansolabehere, Valdés y Vázquez, 2015); en los que se destaca la relación entre institucionalización de derechos humanos y acuerdos estatales. En este caso, la institucionalización de la atención de las desapariciones de personas en el marco de acuerdos estatales particulares.

Abstract. This work is based on previous studies on the processes of institutionalization of human rights in specific contexts (Ansolabehere, Valdés and Vázquez, 2015); in which the relationship between the institutionalization of human rights and state agreements is highlighted. In this case, emphasis is placed on the institutionalization of care for the disappearances of people within the framework of particular state agreements.

SUMARIO:

I. Introducción. II. La institucionalización de derechos humanos. III. Conclusiones. IV. Fuentes de consulta.

I. INTRODUCCIÓN

¿Cómo es que la institucionalización de respuestas estatales ante las violaciones graves de derechos humanos —en este caso, las desapariciones— se insertan en acuerdos estatales particulares? Este es el cuestionamiento que articula el presente trabajo. El origen de la reflexión, que aquí se presenta, es entender la manera en que se ha modificado la política estatal frente al problema de las desapariciones. En este comentario, se identifican diferentes hitos: un rastreo de evidencia que se ha caracterizado por la ausencia de políticas en casi tres décadas y, luego, una de institucionalización que conlleva una complejización creciente de las respuestas que involucra a diferentes áreas del Estado, las cuales, sin embargo, ocupan lugares marginales respecto del acuerdo estatal vigente. En pocas palabras, hay más dependencias involucradas con el tema que el lugar que estas ocupan respecto de los temas centrales del acuerdo estatal.

Este artículo sostiene que las diferentes institucionalizaciones de la desaparición responden a la visibilización del problema en diferentes momentos, al tipo de coaliciones que se conforman para incidir sobre el proceso de toma de decisiones y a la recepción dentro de los diferentes acuerdos estatales en que se enmarcan.

La aproximación que se propone aquí, implica un desplazamiento de la atención de la conducta estatal por acción o por omisión en la comisión de desapariciones, para concentrarse en las modificaciones que la atención del problema produce a su estructura y a los acuerdos a partir de lo que articula el Estado. El resultado de este análisis contribuye a la focalización de las acciones de incidencia.

Este artículo se conforma de la siguiente manera. En primer lugar, se desarrollará el marco conceptual, a partir del cual se estructura el análisis. En segundo lugar, se especificará el argumento que se va a sostener y la evidencia empírica que se presentará. En tercer lugar, se realizará un recuento del fenómeno de las desapariciones en México en los últimos 50 años. En cuarto lugar, se realizará un recuento de la manera en que el orden jurídico recogió el tema y la forma en que afectó a la estructura estatal. En quinto lugar, se realizará un estudio sobre la manera en

que la institucionalización modificó el paisaje del Estado. Finalmente, se presentan las conclusiones.

II. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Este trabajo se inserta en una preocupación sobre las características de los procesos de institucionalización de diferentes derechos humanos para atender el problema de la desaparición de personas. Uno de los rasgos principales de las últimas cuatro décadas es la expansión del reconocimiento legal de derechos humanos y la construcción de dependencias estatales y políticas públicas relacionadas con dicho reconocimiento (Anaya, 2009).

La institucionalización de derechos humanos —en este caso, la de acciones relacionadas con la desaparición de personas— supone cambios tanto en la estructura del Estado como en el desarrollo de políticas públicas, la adaptación de instituciones, el reconocimiento de nuevos sujetos políticos, etc. Este proceso de cambio, como es de esperarse, no se produce en un vacío, sino que se superpone con niveles de disfrute de derechos preexistentes, a los acuerdos e inercias organizacionales de diferentes agencias estatales ya existentes, y a políticas

de garantía de derechos, también existentes. Esto no implica suponer que los impulsos de institucionalización no tienen efectos sobre esos arreglos, sino más bien significa asumir que esta es una relación tensa entre cambio y mantenimiento del *status quo*. En pocas palabras, si bien es cierto que gran parte del esfuerzo en materia de protección de derechos humanos está vinculada con estandarizar la protección, la práctica indica que son altamente sensibles a los acuerdos estatales en los que tienen lugar.

Este punto de vista enfatiza que la manera en que se abordan los problemas en este respecto condensa diferentes elementos: a) las obligaciones internacionales adquiridas por los países; b) las particularidades del contexto y el momento, las cuales son relevantes para moldear cómo se entiende un problema de derechos humanos (en este caso las desapariciones) y operan para facilitar u obstaculizar la institucionalización de los mismos y las posiciones relativas en el entramado estatal de la constelación de organismos en que se plasman; finalmente, c) la relevancia de los temas de derechos humanos en el marco de los diferentes acuerdos estatales. Por ejemplo, no es lo mismo aproximarse al problema de las desapariciones en el marco de una crisis, cuando la reducción de la violencia

y la seguridad pública son prioridad política, que cuando el problema sucedió en el pasado y la prioridad de los actores políticos es llevar adelante un proceso de transición democrática o implementar un tratado de paz (Skaar, García-Godos y Collins, 2017). Esta aproximación a la institucionalización de derechos humanos pone especial énfasis en las maneras en que el Estado, en un momento determinado, procesa demandas, presiones, problemas y obligaciones en la materia y cómo es que eso se plasma en instituciones y acciones.

Lo anterior se traduce en una configuración de instituciones de derechos humanos diferentes, de acuerdo con la manera en que se enmarque el problema frente al cual se crean. Igualmente, son diferentes las secuencias en las que se producen trayectorias de la narrativa de un problema de derechos humanos que, de alguna manera, repercute no solo en la creación, sino también, en la centralidad del lugar del Estado en que se incorporan.

El proceso, así entendido, implica que las instituciones de derechos humanos no solo expresan un equilibrio de poder en un momento determinado (lo que, en todo caso, podría explicar el surgimiento de una institución), sino ideas sobre lo adecuado y los recursos que se desarrollan en el tiempo y

enfrentan inercias que se materializan en los diferentes acuerdos estatales. Las desapariciones no son la excepción.

Una parte de la literatura sobre institucionalización de derechos humanos se ha concentrado en identificar las formas que estas han adquirido; y, la otra parte, se ha dedicado a mostrar cómo es que las características de la institucionalización de los derechos humanos responden a relaciones de poder específicas en un momento determinado (Stammers, 2009). Sin descartar la importancia de las relaciones de poder en este proceso, hay que prestar atención a que el acuerdo estatal permite observar que, además de las relaciones de poder en un momento específico, las inercias ideológicas e institucionales importan para comprender los procesos de institucionalización.

Este proceso puede ser abrupto o gradual y puede convivir de manera distinta con los acuerdos estatales. Por ejemplo, las instituciones resultantes pueden ocupar un lugar central o periférico respecto del acuerdo estatal. En un contexto signado por el incremento de la violencia, si las desapariciones se comprenden como una forma de expresión de esa violencia, tendrán consecuencias diferentes si se les consideran como daños colaterales en el cumplimiento de otros

objetivos, por ejemplo, la lucha contra organizaciones criminales.

Las instituciones creadas en estos procesos hacen diferentes cosas: recogen información, tipifican como delito una conducta, crean dependencias para atender a las víctimas, generan un sistema de búsqueda, etcétera.

La institucionalización de derechos humanos se integra con mayor o menor centralidad, mayor o menor resistencia y mayor o menor inercia en un acuerdo estatal.

Una parte fundamental de la narrativa contemporánea sobre derechos humanos está vinculada con el Estado. Una gran parte del esfuerzo de los movimientos proderechos y del monitoreo internacional está destinada a señalar conductas estatales contrarias a los derechos humanos, promover la constitucionalización de los mismos, lograr el reconocimiento legal de nuevas prácticas, así como crear instituciones que los garanticen, los promuevan y los protejan, generar diferentes estándares de decisión pública, etcétera; es decir, apuntan al Estado. El campo vinculado con las desapariciones no es una excepción, aunque es importante aclarar que hay lugares del Estado más sensibles a estos temas que otros; por lo cual es relevante pensar al Estado como un espacio no homogéneo (Jessop, 2010).

En consonancia con esta aproximación a la institucionalización de derechos humanos como un proceso sensible al contexto y al entorno estatal en el que se insertan, las principales dimensiones que se analizarán a continuación son: el contexto y las características de las desapariciones, con el propósito de caracterizar los momentos de desaparición en el país; las características del acuerdo estatal durante el período analizado y, por último, la secuencia de institucionalización del problema de la desaparición y la relación entre desapariciones, acuerdo estatal e institucionalización.

A. LAS DESAPARICIONES EN MÉXICO. DE LA GUERRA SUCIA A LA GUERRA CONTRA EL NARCO

Se encuentra bien documentado que la utilización de la desaparición como repertorio no es nuevo en México. Hay tres momentos, en las últimas cinco décadas, que estudios y reportes diversos coinciden en señalar como críticos. El primero es, por supuesto, la denominada Guerra Sucia; o, mejor dicho, la represión contra el movimiento armado socialista. El segundo tiene lugar en la década de los 90 e incluye el levantamiento zapatista en Chiapas y otros eventos con racionalidades diferentes, como la desaparición de

mujeres o migrantes. El tercero, que estamos viviendo, sobre el cual existe consenso de establecer su punto de inicio en 2006, con la estrategia de la guerra contra el narco tráfico, supuso la militarización de tareas de seguridad pública y de combate al crimen organizado.

Según diferentes fuentes de información, las personas desaparecidas desde el final de los años 70 a los 80 (siglo XX) oscilan entre las casi 500 personas y el millar. El Comité Eureka documentó 480 personas; la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México (AFADEM), 1 000 personas; y, según el Informe Especial elaborado por la CNDH, en 2001 se registran 532 casos. En estos eventos, caracterizados como *terrorismo de Estado* (Lozano y Serrano, 2015), los perpetradores fueron agentes estatales, fundamentalmente, las fuerzas armadas, en el marco de un plan de contrainsurgencia al movimiento armado socialista.

Salvando las diferencias del contexto político, el modelo fue similar al implementado por las dictaduras militares del Cono Sur. Las desapariciones fueron parte de una estrategia del Estado para eliminar a la oposición política de izquierda, guerrillas urbanas o rurales y sus bases de apoyo. Quienes desaparecieron fueron jóvenes militantes políticos y

el principal método para perpetrar la desaparición fueron detenciones ilegales en cárceles oficiales o clandestinas. Hoy se sabe de las similitudes entre el modelo mexicano y el de las dictaduras del Cono Sur; incluye el inicio en México de los *vuelos de la muerte* desde la base militar de Pie de la Cuesta, en el estado de Guerrero, en los que se arrojaron al mar a las personas ilegalmente detenidas, hoy desaparecidas.

Este patrón de actuación, que fue negado desde el Estado durante mucho tiempo, tuvo como correlato la organización de los familiares de las víctimas directas de desaparición. La organización emblemática fue el Comité Pro Defensa de Presos Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos, así como el Comité Eureka, fundado en 1977 por Rosario Ibarra de Piedra, madre de Jesús Piedra Ibarra, desaparecido en 1974, en Nuevo León.

Esta organización, que reunió a varias familias de personas desaparecidas y otras víctimas de la represión de Estado, fue clave en la visibilización temprana del fenómeno, con sus diferentes repertorios de demanda, como fue la huelga de hambre que realizaron en 1977 frente a la Catedral Metropolitana, que culminó con una amnistía para los presos políticos y la visita a México del secretario general de Amnistía Internacional (Ziccardi, 2009).

No obstante, al día de hoy el denominador es la falta de la verdad, justicia y reparación frente a estas violaciones de derechos humanos.

El segundo momento —registrado por la literatura como significativo en la estrategia de desaparición por parte del Estado— fue la década de 1990. De acuerdo con la investigación realizada por Adriana Pozos (2018), en este momento se observan dos modalidades de desaparición: la primera —que podríamos llamar “clásica”— vinculada con las tácticas contrainsurgentes (utilizadas en los 70) frente al levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994 y al Ejército Popular Revolucionario (EPR) en Guerrero (en 1996); el segundo estuvo encarnado por la desaparición de mujeres en Ciudad Juárez, que suponía una modalidad diferente de la desaparición porque el objetivo no era la contrainsurgencia, y los perpetradores no siempre eran agentes de Estado.

Las desapariciones cometidas en contra de integrantes y bases de apoyo de estos dos grupos armados del sur del país siguen el modelo de eliminación de la oposición política de izquierda. Las víctimas, otra vez, son militantes políticos articulados a través de demandas contrarias a las reformas en el modelo económico que estaban teniendo lugar. No

obstante, hay que señalar, que este tipo de violaciones de derechos humanos fueron más selectivas en este momento. En el caso de Chiapas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en un estudio de fondo, deja constancia de la desaparición de tres indígenas tzotziles por parte del Ejército de México, a quienes torturaron y enseguida subieron a un vehículo militar. Posteriormente, serían encontrados asesinados. Una situación similar se presentó con miembros del EPR en Oaxaca.

El segundo modelo, el de Ciudad Juárez, da cuenta de un nuevo tipo de desapariciones (Gatti, 2017), en el que las víctimas no son opositores políticos, sino que tienen otras características vinculadas con situaciones de vulnerabilidad estructural. En este caso, las víctimas fueron mujeres pobres, en su mayoría trabajadoras en las maquilas del lugar. De acuerdo con las cifras existentes, aproximadamente 600 mujeres fueron desaparecidas (Pozos, 2018), y casi 400 asesinadas por motivos de género. Los perpetradores, según la documentación existente, no son agentes estatales en un número importante de casos, aunque se hace referencia a redes de complicidad entre perpetradores y agentes estatales que hacen posible la comisión de estos actos de violencia.

El denominador común entre ambos modelos es la falta de la verdad, justicia y reparación frente a estas violaciones de derechos humanos, así como la ausencia de prevención cuando se tiene información de los patrones predominantes.

El asesinato y la desaparición de mujeres en la frontera norte del país adquirió un nivel de visibilidad nacional e internacional que da cuenta de la existencia de un movimiento previo de mujeres en la zona, con amplias redes internacionales y locales (Blancas, 2004). Las organizaciones de familiares de las jóvenes asesinadas o desaparecidas también surgieron y son elementos clave en la búsqueda de justicia por estos casos: Justicia para Nuestras Hijas y Nuestras Hijas de Regreso a Casa son exponentes de este tipo de organización. La densidad de la red articulada alrededor de este caso derivó no solo en una amplia presión internacional al Estado mexicano (Anaya, 2012), sino también en importantes cambios institucionales para atender las demandas concretas y difusas sobre la violencia en contra de las mujeres. La Ley sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de 2007, es uno de los resultados de institucionalización de este movimiento y los procesos de demanda. Otro denominador común es la falta de la verdad, justicia y reparación en

relación a estas violaciones de derechos humanos.

El tercer momento es el actual. De acuerdo con las últimas cifras —reportadas por el Registro de Personas Extraviadas y Desaparecidas— aproximadamente 40 000 personas están reportadas como desaparecidas.

Esta crisis de desapariciones comienza a agudizarse en 2007 y, desde 2011, se mantiene en una meseta en los niveles más altos: durante este período han ascendido, pero no han disminuido. Si bien hay entidades federativas con una mayor concentración de desapariciones —por ejemplo, Tamaulipas, el Estado de México, o Veracruz—, es un fenómeno generalizado en el país, aunque con características locales importantes.

Existe consenso en la literatura sobre el tema en señalar que estas desapariciones están directamente asociadas con la denominada guerra contra el narcotráfico, iniciada por el presidente Felipe Calderón Hinojosa en 2009. Esta consistió en la expansión de la militarización en el proceso de lucha contra el narcotráfico (Observatorio sobre desapariciones e impunidad en México, 2017). Sin embargo, la relación entre guerra contra el narcotráfico y desapariciones no es unilineal. Diferentes centros de poder utilizan la estrategia de desaparición. Estas

son un recurso que utiliza el Estado para eliminar al enemigo actual; los grupos criminales, para eliminar a sus rivales; y ambos, para controlar a la población civil. También se observa que participan agentes estatales de diferentes niveles, en ocasiones cumpliendo su función de represión, y otras veces como parte de redes del crimen organizado.

Desaparece, sobre todo, población joven de sectores sociales bajos, y el motivo no siempre está claro (Observatorio sobre desapariciones e impunidad, 2018). Asimismo, en la mayoría de los casos no tienen militancia política o social. Hoy, las desapariciones son el resultado similar de procesos diferentes que dan cuenta de un régimen de violencia compleja.

Igualmente, tienen (y tuvieron) lugar desapariciones similares a las que se han denominado como “clásicas”: han desaparecido a periodistas, así como a defensoras y defensores de derechos humanos que ejercen resistencia a proyectos que implican despojo de recursos naturales de comunidades, por ejemplo.

Aunque los resultados de investigaciones originales apuntan a esta dinámica multidireccional, en la narrativa oficial las desapariciones son predominantemente concebidas como el resultado de las disputas entre grupos criminales, aunque

existe una amplia controversia por el sentido.

La generalización e intensidad de las desapariciones, en los últimos 13 años, ha traído aparejado un amplio proceso organizativo por parte de los familiares de las personas desaparecidas. Estos, como sus pares del Comité Eureka, o quienes buscan a sus hijas en Ciudad Juárez, han formado más de 80 colectivos a lo largo y ancho del país. Algunos de ellos trabajan en plataformas más amplias, por ejemplo, el Movimiento por Nuestros Desaparecidos u otros cercanos a organizaciones locales con amplia trayectoria, como es el caso de AMORES (Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos), que trabaja estrechamente con CADHC (Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C.), en Nuevo León; o bien, FUNDEC (Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila), que tiene una estrecha relación con el Centro Diocesano Fray Juan de Larios, en Coahuila (Martos y Jaloma, 2017).¹

¹ Por otra parte, no puede dejar de destacarse que, dada la crisis de violencia en el país, la organización de familiares se vincula con dos detonantes. El primero, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, encabezado por el poeta Javier Sicilia, que en 2011, a través de la Caravana del Consuelo, puso en evidencia la magnitud del problema de la violencia y de sus víctimas en el país. El segundo, la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa, que puso en evidencia el involucramiento del Estado —en sus diferentes

Este breve análisis de las desapariciones es ilustrativo acerca de varios puntos. El primero es que la desaparición es una práctica persistente por parte de agentes de las fuerzas armadas y de seguridad del Estado mexicano en sus tres niveles de gobierno, así como por grupos que han operado con aquiescencia del Estado durante las últimas cinco décadas. Sin embargo, en la última década, la intensidad y generalización de estas creció exponencialmente y no se observa una tendencia decreciente. Además, los agentes estatales se suman a otros actores poderosos que se valen del repertorio de las desapariciones para lograr diferentes tipos de objetivos.

Más allá de su persistencia, encontramos tres picos de desaparición: uno, en la década del 70, localizado fundamentalmente en Guerrero (60%), en donde las víctimas son opositores políticos de izquierda; otro, en la década del 90, en el que se superponen dos modelos —el orientado a la eliminación de miembros de grupos insurgentes en Chiapas y Oaxaca y el localizado en Ciudad Juárez, en el que las víctimas son mujeres, mayoritariamente

niveles— en el caso, así como sus relaciones con los grupos del crimen organizado; pero que también provocó un ciclo de indignación colectiva que abrió la puerta al proceso de institucionalización que tuvo lugar entre 2015 y 2017.

pobres y trabajadoras de la industria de la maquila —, y tercero, cuyo ciclo no se ha cerrado —el cual es generalizado en la mayor parte del país— en el que una parte importante de las víctimas son personas jóvenes, con bajos recursos económicos y solo educación básica, aunque persiste también el modelo de eliminación de las voces disidentes, a través de la desaparición de periodistas y defensoras o defensores de derechos humanos.

Los diferentes picos muestran un cambio en los motivos de las desapariciones: desde motivaciones políticas a otras causas difusas (de tipo económico o de consolidación del poder territorial); y de un modelo unidireccional, en el que los motivos son relativamente homogéneos (como lo son los perpetradores), a un modelo multidireccional, en el que los perpetradores son diversos; las relaciones entre perpetradores son complejas y los motivos para desaparecer a las personas son variados y todavía no están claramente delineados.

Una vez que se ha bosquejado el contexto de las desapariciones, en la sección siguiente se revisa la segunda categoría relevante en el marco analítico propuesto: las características del acuerdo estatal.

B. ACUERDO ESTATAL EN MÉXICO

Además del contexto vinculado con el problema que la institucionalización busca atender, la otra dimensión que consideramos relevante para el análisis es el acuerdo estatal. Según Valdés (2010), este acuerdo estatal hace referencia a “la estructura de arreglos principales de distribución de poder y recursos entre los miembros de una alianza o coalición gobernante a lo largo de un periodo determinado de tiempo. Este lapso se acota por la duración de esos arreglos”. Los rasgos centrales se vinculan con la distribución de poder y recursos. El bloque está compuesto por actores políticos, económicos, militares, sociales y culturales. Estas alianzas son relevantes por su capacidad de movilizar recursos en determinado sentido e, incluso, por aceptar reformas y otorgarles un lugar marginal en las prioridades.

El apoyo al acuerdo estatal no solo proviene de los actores centrales, sino también de sectores periféricos (pero claves en el mantenimiento del equilibrio) como, por ejemplo, sindicatos u organizaciones sociales. En este marco, podríamos considerar que hay arreglos que son centrales en el acuerdo estatal; por ejemplo, la política salarial, y otros que son periféricos, pero que es necesario realizar para poder procesar

diferentes tipos de conflictos; este es el caso de la institucionalización de acciones frente a la desaparición en México.

La referencia al acuerdo estatal tiene dos particularidades. En primer lugar, asume que en un período determinado los acuerdos entre poderosos pueden variar. Lo que era importante en un momento, por ejemplo, el control de la competencia política, puede no serlo en otro en el que se opta por una apertura y pluralización de la primera. En segundo lugar, si bien los temas principales del acuerdo estatal se vinculan con la correlación entre poderes, la relación con la ciudadanía, el rol del Estado en la economía, el modelo de inclusión social (vinculado con la igualdad en sus diferentes manifestaciones), no necesariamente existe un absoluto consenso entre todos los miembros del acuerdo sobre todos los aspectos de este; y, además, pueden surgir cuestiones emergentes que modifican el paisaje de ese acuerdo y crean nuevas tensiones.

Los actores centrales del acuerdo son, por supuesto, los partidos políticos, pero también se encuentran los grupos empresariales, las fuerzas armadas, las organizaciones de la sociedad civil, los intelectuales.

En México, durante el período analizado, se pueden identificar dos acuerdos estatales y uno que está en sus albores, el cual inició en 2018

con el triunfo electoral de Andrés Manuel López Obrador. El primer acuerdo estatal, vigente en los 70, se puede caracterizar como *autoritarismo incluyente*, basado en prácticas corporativas (Bizberg, 1990). Mucho se ha escrito sobre esto y no es el objetivo de este trabajo repasar, una vez más, estas características más allá de las que se consideran relevantes para el propósito del presente análisis. El centro de este acuerdo —y su principal particularidad— consistió en que un partido hegemónico, a través de un modelo de control corporativo, ordenaba a los sectores empresariales, sociales y sindicales. Todo esto, en un contexto de restricción de la competencia política que garantizaba al partido hegemónico, a través de elecciones periódicas, no solo tener la presidencia de la República, sino también el Congreso, las entidades federativas y las municipalidades. Las principales tensiones políticas se procesaban al interior del partido.

En este marco, la cooptación, contención y represión de la oposición política fue clave. De hecho, es bien conocido el rol de la Dirección Federal de Seguridad —dependiente de la Secretaría de Gobernación— en el espionaje, infiltración y eliminación de opositores políticos. Todos los análisis de la denominada Guerra Sucia hacen

referencia al rol de esta instancia (Lozano y Serrano, 2015) como central en la represión de opositores políticos, y, en este sentido, artífice de las desapariciones junto con las fuerzas armadas.

En el marco de este acuerdo, se produjo el primer pico de desapariciones al que se hizo referencia. La estrategia de desaparición, aquí focalizada, operó como un mecanismo de control y eliminación de un “enemigo” que desafiaba el *status quo* político, económico y social.

El segundo acuerdo estatal tuvo lugar durante el período que puede denominarse *neoliberal transicional*. Su punto de partida fue el gobierno de Miguel de la Madrid, en 1982, y la crisis de la deuda externa que enfrentó el país. La disciplina fiscal, la liberalización de la economía y la internacionalización de la misma, así como la contención de los salarios, son el rasgo fundamental del período. La “modernización” y el crecimiento económico, a través de la generación de condiciones de “competitividad” para atraer inversiones, se constituyen en la preocupación central de los actores clave del acuerdo estatal (no sin tensiones). El centro de la preocupación política estuvo dado por las reformas económicas que generaron un nuevo equilibrio y actores empresariales con mayor nivel de autonomía (Ugalde, 1997).

En este marco de cambio del modelo económico, tuvo lugar un proceso de liberalización política, iniciado con la reforma de 1977, y que continuará hasta el año 2000, con la alternancia que dio el triunfo al Partido Acción Nacional. Este proceso lentamente abrió el espacio a la competencia política y el panorama de distribución del poder en el país comenzó a cambiar (Merino y Valenzuela, 2003).

También, como correlato de la apertura económica y la liberalización política, comenzó una serie de reformas judiciales orientadas a “fortalecer” el Estado de derecho y culminaron con una reforma constitucional en 1994 que establece barreras entre la justicia y la política, a través del método de selección de jueces y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pero, sobre todo, instituye a la Suprema Corte de Justicia como árbitro para la resolución del conflicto entre poderes del Estado y entre mayorías y minorías políticas (Helmke y Ríos-Figueroa, 2011).

En este contexto, se observa un fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las de derechos humanos (Olvera y Olvera, 2003). Es en el marco de este acuerdo estatal cuando algunas demandas sociales comenzaron a articularse como demandas de derechos humanos, y en este campo

inició su configuración (López, 2015). No solo la representación política se pluralizó, sino que también las formas de organización social y los mecanismos de articulación de demandas sociales se complejizaron.

La resistencia al modelo económico y al autoritarismo político estuvo en el centro de las demandas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en su levantamiento en Chiapas, en 1994. La estrategia de comunicación utilizada por el movimiento no solo visibilizó lo que estaba ocurriendo en ese estado del país, sino que también generó resonancia y redes de apoyo internacionales. En este entorno, tuvo lugar una de las primeras experiencias de monitoreo internacional intenso de las acciones del gobierno de México en materia de derechos humanos (Anaya, 2012).

El segundo pico de desapariciones, en buena parte, tuvo lugar durante este período, aunque las demandas que se hicieron al Estado desde la sociedad civil no necesariamente se enmarcaron alrededor de este tema, sino que fue central la agenda de la democratización y la violencia de género.

El tercer acuerdo estatal es similar al anterior en lo económico; sin embargo, desde el punto de vista político, supuso una diferencia en la medida en que se incrementó la competencia partidista. El anterior par-

tido hegemónico permaneció como un actor central en el espacio político. No obstante, se observó una mayor distribución del poder entre las principales fuerzas políticas. De hecho, esta preocupación por la pluralidad política se expresó en las numerosas reformas electorales orientadas a generar consenso acerca de las reglas del juego electoral. La priorización de la competitividad económica y la contención de la pobreza fueron los rasgos distintivos de la mirada del desarrollo económico y la integración social.

En línea con la apertura económica a los mercados internacionales, también se observó en esta etapa (al menos en los primeros años de esta) un cambio en la política exterior de derechos humanos, que no solo promovió los derechos a nivel internacional, sino que se abrió al monitoreo y escrutinio externos en la materia (Saltalamacchia y Covarrubias, 2011).

Durante todo el período estudiado, las fuerzas armadas han sido actores relevantes en el mantenimiento del acuerdo estatal; en este período, con el aumento de los niveles de disputa entre grupos vinculados con el trasiego de drogas, que llevó aparejado un aumento de los niveles de violencia, se observó un despliegue mayor de las fuerzas armadas para el combate al narcotráfico. A las actividades de erradicación de cultivos

y de control de las zonas rurales que normalmente realizaban, se sumaron tareas de seguridad pública que se plasmaron en operativos militares o conjuntos con la policía federal y las policías locales (Benítez, 2018). Las fuerzas armadas ganaron centralidad en el acuerdo estatal como actores de veto y como actores centrales frente al incremento de la violencia. Esta tendencia es interesante. Si bien las disputas entre grupos criminales tienen una raíz económica e, incluso, política —fundamentalmente, por el control de mercados y territorios—, la respuesta priorizada es militar.

Es evidente que, a lo largo del período, el porcentaje de población que considera que el principal problema que padece es la seguridad se incrementa y se equipara con las personas que consideran que el principal problema es el económico. En síntesis, lo que vemos es que uno de asuntos claves de la agenda —no solo gubernamental, sino también pública— es lo relativo a la seguridad que tiene como correlato.

Si bien al inicio del período había expectativa respecto de la realización de una reforma del Estado que desmontara al propio Estado autoritario, esto no fue así (Valdés, 2010). La procuración de justicia, uno de los espacios más claramente señalados como deficientes y focos de violaciones de derechos humanos, no

fue modificada hasta 2008 y las reformas recién entraron en funcionamiento en 2016 (Michel, 2018). En las entidades federativas, con algunas excepciones, el panorama es el mismo; y a esto se agrega que, en casi un 20% de ellas (Coahuila, Hidalgo, Estado de México, Campeche y Colima) todavía no ha habido alternancia política. Igual sucede con las fuerzas armadas: con la alternancia, no tuvo lugar una reforma para adecuar sus prácticas a la nueva situación política (Benítez, 2018). Algo similar sucede con la democracia sindical (Bensusán y Middlebrook, 2013) o la reforma educativa.

Paradójicamente, o no, en este período tiene lugar una reforma constitucional en materia de derechos humanos, en 2011. Esta reforma incorpora los tratados internacionales que contengan disposiciones de derechos humanos al mismo nivel de la Constitución y, además, establece el principio pro persona como pauta de interpretación (Carbonell y Salazar, 2011). El poder judicial federal, específicamente la Suprema Corte de Justicia, ejerció un liderazgo en los primeros cuatro años posteriores a la reforma en la difusión de estos cambios al interior del poder judicial.

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil aumentan, se diversifican, se profesionalizan e

impulsan diferentes causas. El incremento de la visibilidad e importancia de las organizaciones de mujeres, derechos humanos, medioambiente, derechos indígenas, niñez, diversidad sexual, derechos sociales, seguridad, entre otras, es significativo. Algunas, incluso, se constituyen en interlocutoras privilegiadas para el desarrollo de políticas públicas y su monitoreo.

En síntesis, en este período, si bien se mantiene el consenso respecto del modelo económico, cambia el panorama político, se pluraliza el juego electoral y la distribución del poder entre partidos políticos. Se fortalece, diversifica y activa la sociedad civil, pero también aumentan los niveles de violencia; y, con ello, las violaciones de derechos humanos en el país, al punto de calificarse la situación como de crisis de derechos humanos (Anaya y Frey, 2019). Es en este contexto que las fuerzas armadas, que siempre han sido un actor relevante, realzan su influencia.

Una vez que ha quedado desarrollado el contexto de las desapariciones, y los diferentes acuerdos estatales en los que se insertan, en la sección siguiente se analiza la secuencia de institucionalización del problema de las desapariciones. Para esto, se revisan los hitos principales en este proceso.

C. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS DESAPARICIONES. DE DELITO A SISTEMA

En este apartado se rastrea la institucionalización del tema de las desapariciones, tanto en el marco jurídico como en las dependencias del Estado federal y local o la emisión de posiciones relevantes respecto del tema. A fin de cumplir con este propósito, se identificaron eventos considerados como clave (Tilly, 2002).

El proceso de institucionalización de las desapariciones tuvo la dinámica siguiente:

1969

- Primer caso documentado de desaparición forzada.

2001

- Suscripción de la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas.
- Tipificación de la desaparición forzada en el código penal. (art. 215-A, B).

2001

- Informe Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas Ocurridas en la Década de los 70 y Principios de los 80 (2001). Por primera vez, un organismo

público reconoce la comisión de estas violaciones de derechos humanos por parte del Estado.

2002

- Ratificación de la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas con una reserva vinculada con la preservación del fuero militar y una declaración interpretativa, según la cual, la Convención aplica a los casos de desaparición forzada posteriores a la ratificación de este instrumento jurídico.

2003

- Creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) dependencia de la Procuraduría General de la República. Una de sus direcciones se ocupó de la investigación de casos de desaparición forzada (Anaya & Frey, 2019).

2004

- Criterio 22/2004 de la Suprema Corte de Justicia que interpreta a la desaparición forzada como un delito continuado; lo que abre la posibilidad de juzgar a perpetradores de desapariciones forzadas anteriores a la ratificación de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

2007

- Cierre de la FEMOSPP.
- Firma de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada.

2008

- Ratificación de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada y aceptación del procedimiento de investigación establecido por esta convención.

2009

- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenatoria para México por el caso Rosendo Radilla Pacheco, víctima de desaparición forzada durante los años 70.

Las medidas solicitadas al Estado son diversas. Sin embargo, dos son especialmente relevantes: la investigación judicial del caso a fin de encontrar al Sr. Radilla Pacheco y juzgar a los culpables del delito, y dejar sin efecto el fuero militar en casos de violaciones de derechos humanos.

- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenatoria para México por el caso conocido como Campo Algodonero en Ciudad Juárez, por su actuación en la búsqueda e

investigación de la desaparición de mujeres en un contexto signado por un patrón de violencia homicida contra mujeres.

2011

- Reforma constitucional en materia de derechos humanos y amparo.

2012

- Creación de la Comisión de la Verdad para la investigación de las violaciones a los derechos humanos durante la Guerra Sucia de los años 60 y 70 en el estado de Guerrero.²

2013

- Ley General de Víctimas crea el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, operado por una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.
- Artículo 15 de la Ley de Amparo, que permite que, en caso de desaparición forzada, cualquier persona pueda presentar un amparo en nombre de la víctima, incluso si es menor de edad, y establece que el órgano jurisdiccional de amparo deberá tomar todas las medidas necesarias para que la persona desaparecida comparezca.
- Creación de la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas

² Ley 932 publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*. No. 23 Alcance I, el martes 20 de marzo de 2012.

Desaparecidas en la Procuraduría General de la República.³

2014

- Constitución de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para garantizar los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos y delitos, a través de la transformación de la Procuraduría Social de Víctimas del Delito.
- Marzo. Creación del Grupo de Búsqueda Inmediata en Nuevo León.
- Presentación del *Informe final de actividades* de la Comisión de la Verdad de Guerrero.
- El presidente anuncia medidas de respuesta ante la crisis de la desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa; entre ellas, la presentación de una iniciativa de Ley de Desapariciones.
- Instalación de la Comisión de la Verdad en Oaxaca para documentar las graves violaciones de derechos humanos cometidas entre 2006 y 2007, durante el conflicto sociopolítico de la entidad.⁴

2015

- Octubre. Creación de la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas en el

marco de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (tiene atribuciones para buscar e identificar personas y para perseguir delitos).

- Inicio de la discusión, en el Congreso, de la Ley sobre Desapariciones Forzadas.

2017

- Abril. Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México, realizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Noviembre. Aprobación de la Ley General sobre Desaparición Forzada y por Particulares, por el Congreso de la República, que distingue entre las tareas de búsqueda de personas desaparecidas e investigación del delito de desaparición. Instituye el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, presidido por la persona titular de la Secretaría de Gobernación, la persona titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la persona titular de la Procuraduría General de la República, la persona titular de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, la persona titular del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tres personas integrantes del Consejo Ciudadano

³ Acuerdo A/066/13 publicado en DOF el 21 de junio de 2013.

⁴ Decreto legislativo 2056 del estado de Oaxaca.

del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la persona titular de la Policía Federal, las personas titulares de las Comisiones Locales de Búsqueda y un representante de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

Para cumplir su función, este sistema contempla las siguientes herramientas: a) el Registro Nacional de personas desaparecidas; b) el Banco Nacional de Datos Forenses y el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas; c) el Registro Nacional de Fosas; d) el Registro Administrativo de Detenciones; e) la Alerta Amber; f) el Protocolo Homologado de Búsqueda y los protocolos previstos en el artículo 73 de esta Ley, y g) otros registros necesarios para su operación en términos de lo que prevé esta ley.

2018

- Marzo. Se pone en funcionamiento la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, a cargo de un titular proveniente del área de Seguridad Pública.
- Noviembre. Recomendación 15V G/2018 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre el caso Iguala.
- Diciembre. Creación de la Comisión de la Verdad por Ayotzinapa.

- Diciembre. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenatoria para México por el Caso Alvarado (ocurrido en Chihuahua), por desaparición durante la denominada guerra contra el narcotráfico.

2019

- Febrero. Se designa como comisionada nacional de Búsqueda a una titular con experiencia en derechos humanos, el sistema judicial y asistencia jurídica a víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos.

El recuento anterior, si bien no es completamente exhaustivo, visibiliza el proceso de creación y complejización institucional que tuvo lugar en el país y también su temporalidad.

Con relación al proceso de creación y complejización institucional, son varias las características que se deben apuntar. Hubo una transición: de una preocupación por la tipificación del delito de desaparición forzada de acuerdo con estándares internacionales, a la incorporación de delitos de desaparición forzada y por particulares que dan cuenta de las características de la crisis de desapariciones que vive el país.

Igualmente, se pasó de la preocupación por la verdad y la justicia por

las desapariciones que ocurrieron en el pasado reciente —fundamentalmente en la denominada Guerra Sucia— a un modelo institucional para atender tanto los casos del pasado como la crisis actual de desapariciones, el cual se caracteriza por la búsqueda de la verdad, justicia, reconocimiento de los derechos de las víctimas y enfoque humanitario frente a las desapariciones, mismo que se plasma en el sistema nacional de búsqueda. En este viraje, la institucionalidad no solo es federal, sino también local.

Ante el cambio de características del fenómeno de las desapariciones y la complejización de las mismas, los repertorios de respuesta institucional se diversificaron y pasaron del ámbito judicial a otros espacios de la estructura estatal, como la Secretaría de Gobernación, las áreas de seguridad pública, etcétera.

Una mención especial merece la temporalidad de la institucionalización. Si bien la primera persona desaparecida documentada en México data de fines de la década de 1960, no es hasta el nuevo milenio en que se inicia un proceso de institucionalización relacionado con el reconocimiento de las responsabilidades estatales con el tema. Hay un silencio de casi 30 años, a pesar de las demandas de los grupos de familiares y de las organizaciones de derechos humanos.

Un rasgo de estas primeras instituciones, es que están ubicadas y centradas, sobre todo, en la investigación penal del problema. Sin embargo, a partir de 2013, se observa no solo una activación de la creación institucional, sino una expansión del enfoque y las áreas del Estado con que se vinculan. A esto se sumó la tendencia a crear sistemas que expresan un nivel de expectativa de coordinación entre dependencias del gobierno federal y entre estas y las correspondientes de las entidades federativas. También está el reconocimiento de las desapariciones pasadas y las desapariciones presentes en el marco de estos mecanismos.

En las últimas cinco décadas de presencia del problema de las desapariciones, se registra la siguiente secuencia: silencio, institucionalización aislada, institucionalización abigarrada en la medida en que la magnitud y complejidad del problema se hicieron inevitables. No obstante, la pregunta que sigue pendiente es: ¿cuál es la relación entre esta secuencia y las particularidades del acuerdo estatal vigente? En la próxima sección se realiza este análisis.

D. ACUERDO ESTATAL E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS DESAPARICIONES

Si realizamos un recuento de los diferentes momentos de desapariciones en México, encontramos que las mismas han sido una práctica persistente durante los diferentes acuerdos estatales. No parece que haya un acuerdo estatal exento de desapariciones; sin embargo, la magnitud y generalización del fenómeno en el acuerdo estatal, que hemos denominado neoliberal con competencia política, es contundente.

No obstante, si bien no hay diferencias en relación con la presencia del fenómeno, lo que cambia son las respuestas en los diferentes acuerdos estatales. Mientras en los dos primeros acuerdos no hubo construcción institucional relacionada con el problema de las desapariciones, a pesar de las demandas sociales vinculadas con el esclarecimiento de la situación, en el último tienen lugar diferentes olas de institucionalización acordes al fenómeno de desaparición en el que se enfocan.

Figura 1. Proceso de institucionalización

Grado de institucionalización	No institucionalización	No institucionalización
Rasgos de la violencia	Violencia política	Violencia política + violencia criminal
Tipos de desapariciones	Desaparición de opositores políticos	Desaparición de opositores políticos + mujeres trabajadoras
Acuerdo estatal	Acuerdo estatal autoritario	Acuerdo estatal neoliberal-autoritario
Período	1965-1982	1983-2000

Fuente: elaboración propia.



Hasta 2011, la atención estuvo concentrada en la rendición de cuentas de las desapariciones de la denominada Guerra Sucia, y a partir de ese año comenzó un proceso de construcción institucional —local y federal— orientado por la diversidad de organismos creados en diferentes dependencias y la tendencia a constituir sistemas nacionales (de atención a víctimas, de búsqueda de personas).

En la Figura 1 se sintetiza la trayectoria en los diferentes registros considerados.

La tabla anterior sintetiza el proceso de institucionalización relacionado con las desapariciones y pone en evidencia el dinamismo de la creación institucional en el marco de un acuerdo estatal neoliberal, el cual fue firmado por la preocupación por la reputación del Estado en la comunidad económica, la necesidad de responder a las demandas sociales recientes en materia de desaparición, pero también por los requerimientos de mejora de los niveles de seguridad ciudadana.

Figura 1. (Continuación)

<p>Institucionalización abigarrada:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Reconocimiento de obligaciones internacionales · Tipificación penal · Construcción de una fiscalía especial para el pasado · Sistema de Atención a Víctimas · Sistema Nacional de Búsqueda de Personas · Fiscalías especializadas · Tipificación de acuerdo con estándares internacionales · Experiencias locales 	<p>Mecanismos extraordinarios para casos emblemáticos Relanzamiento del Sistema Nacional de Búsqueda</p>
<p>Violencia estatal + violencia criminal + violencia social</p>	<p>Violencia estatal + violencia criminal + violencia social</p>
<p>Desaparición de jóvenes de escasos recursos económicos + desaparición de periodistas y defensores de derechos humanos</p>	<p>Desaparición de jóvenes de escasos recursos económicos + desaparición de periodistas y defensores de derechos humanos</p>
<p>Acuerdo estatal neoliberal con pluralidad política en un contexto de violencia creciente</p>	
<p>2001-2018</p>	<p>2018...</p>

El paisaje del Estado cambió en los últimos años, debido al contexto del incremento en las demandas internas y de la presión internacional respecto del problema de las instituciones representativas que procesan el conflicto y generan cambios en la estructura estatal y el marco legal.

Diferentes caminos de institucionalización frente al problema de las desapariciones tuvieron lugar: a) se asumieron obligaciones internacionales a través de la ratificación de tratados sobre el tema en el Sistema Interamericano y del Sistema Universal; b) se tipificó el delito de desaparición forzada, el cual se ratificó; c) se desarrollaron criterios judiciales para interpretar el delito de desaparición forzada; d) se realizaron reportes sobre la situación que implicó un reconocimiento del Estado sobre la situación; e) se crearon nuevas instituciones o dependencias tanto en el marco del sistema de justicia penal como en organismos autónomos o en el marco de secretarías de Estado; f) se establecieron sistemas para coordinar a la federación y los estados.

No obstante, en un marco de preocupación masiva por la seguridad, la pregunta pendiente es en qué lugar del Estado se ubican las nuevas instituciones. En otros términos: ¿son instituciones que ocupan un lugar central respecto del

acuerdo estatal o son periféricas? La respuesta es que son instituciones periféricas dentro de dependencias centrales para el acuerdo estatal.

Dos ejemplos son ilustrativos al respecto. El primero se vincula con la creación de la Fiscalía Especializada para la Investigación del Delito de Desaparición de Personas, mediante el acuerdo No. A/013/18 de la Procuraduría General de la República, en atención a las disposiciones de la Ley General sobre Desaparición Forzada y por Particulares. Sin embargo, esa fiscalía se creó en el marco de la Subprocuraduría de Derechos Humanos y Prevención del Delito, por lo que no ocupa un lugar central en la oficina de procuración en un entorno de incremento de violencia. El segundo es la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas como una dependencia marginal en una secretaría relevante, con una asignación de 400 millones de pesos, para atender alrededor de 40 000 desapariciones, generar registros, activar el sistema nacional de búsqueda de personas, etcétera.

Si se compara la posición de esta política con la correspondiente a la seguridad pública, la respuesta es clara. Hay políticas centrales y también periféricas. La correspondiente a la de desapariciones es de este tipo.

III. CONCLUSIONES

En el presente trabajo se pretendió ofrecer un panorama contextualizado del proceso de institucionalización de las desapariciones en México. Lo anterior, con el fin de responder a la pregunta sobre de qué manera la institucionalización de acciones vinculadas con las desapariciones se inserta en diferentes acuerdos estatales y cómo eso afecta al proceso.

El análisis de la institucionalización de las acciones sobre desaparición es especialmente interesante, porque remite el reconocimiento de un problema que las dependencias estatales, en general, son resistentes a reconocer, entre otras cosas, porque visibiliza serias deficiencias de la función estatal. Debido a esto, es esperable que la institucionalización de este tipo de acciones esté acompañada de resistencias.

Una de las estrategias observadas en el proceso mexicano es la creación y modificación de una institucionalidad abigarrada que, sin embargo, ocupa un lugar periférico en instituciones centrales para el cumplimiento de los objetivos del acuerdo estatal vigente en cada momento.

El caso de México es relevante porque la desaparición es una práctica que, con diferentes propósitos e intensidad, ha estado presente durante más de cinco décadas; por lo

cual, no pueden asociarse exclusivamente con un tipo de acuerdo estatal. Sin embargo, sí cambia la institucionalización de acciones vinculadas con las mismas que comenzaron hace menos de dos décadas; asimismo, se observa una densificación de las instituciones desde hace menos de seis años. Lo que da pauta a la intervención de diferentes factores en la relación entre institucionalización y acuerdo estatal; no solo se vincula con la existencia del problema entre ellos, sino que también está la necesidad de procesar demandas sociales por parte de las instituciones representativas.

Por otra parte, en este artículo se dio especial importancia a la temporalidad a fin de revisar matices, experiencias acumuladas, legados e inercias, así como oportunidades, para que el derecho a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de desaparición se hagan posibles, pero también para que se pueda dimensionar el fenómeno y prevenirlo.

Finalmente, la identificación de un patrón de construcción de instituciones periféricas que reciclan —en la mayor parte de los casos— dependencias anteriores es un elemento para tomar en cuenta para definir estrategias de incidencia sobre el Estado. Quizás es importante pensar cómo lograr que esas instituciones periféricas se conviertan

en centrales sin perder el norte, que es la garantía de los derechos de las víctimas.

IV. FUENTES DE CONSULTA

- Anaya, A. y Frey, B. (Eds.) (2019). *México's human rights crisis* (1st edition). Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Anaya, A. (2009). "Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in México". *Human Rights Quarterly*, 31(1), p. 35-58.
- Anaya, A. (2012). *El país bajo presión. Debatiendo el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre México*. México: CIDE.
- Ansolabehere, K., Valdés, F. y Vázquez, L. D. (2015). "Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición". México: Flacso. (Recuperado el 30 de mayo de 2016 de: <http://www.flacso.edu.mx/publicaciones/novedades/Entre-el-pesimismo-y-la-esperanza-Los-derechos-humanos-en-América-Latina>).
- Benítez, R. (2018). "México: los militares en tiempos de cambio". *Nueva Sociedad*, 278, p. 100-110.
- Bensusán, G. y Middlebrook, K. J. (2013). *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. FLACSO México/UAM-X/CLACSO.
- Bizberg, I. (1990). "La crisis del corporativismo mexicano". *Foro Internacional*, 30(4), p. 695-735.
- Blancas, P. R. (2004). "Entre las protestas callejeras y las acciones internacionales. Diez años de activismo por la justicia social en Ciudad Juárez". *El Cotidiano*, 125, p. 21.
- Carbonell, M. y Salazar, P. (2011). *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México DF: IJ UNAM.
- Dutrenit, S., y Arguello, L. (2010). *Una gestión atrapada. El caso de la FEMOSPP*. Paper (Unpublished Material).
- Gatti, G. (Ed.). (2017). *Desapariciones: usos locales, circulaciones globales* (Primera edición). Bogotá, D.C., Colombia: Siglo del Hombre Editores: Universidad de los Andes.
- Helmke, G., y Rios-Figueroa, J. (2011). *Courts in Latin America*. Cambridge University Press.
- Jessop, B. (2010). *State power: a strategic-relational approach*. (Reprinted). Cambridge: Polity.
- López, J. (2015). *El campo de acción colectiva de las organizaciones defensoras de los derechos humanos: Los casos de Colombia y México*, Flacso México.
- Lozano, C. E. R. y Serrano, E. S. (2015). *México en los setenta: ¿guerra*

- sucia o terrorismo de Estado?: hacia una política de la memoria*. México: Universidad Autónoma de Guerrero.
- Martos, Á. y Jaloma, E. (2017). “Desenterrando el dolor propio. Las brigadas nacionales de búsqueda de personas desaparecidas en México”. En *Desde y frente al Estado. Pensar, atender y resistir la desaparición en México*. Ciudad de México: Centro de Estudios Constitucionales, SCJ.
- Merino, M. y Valenzuela, J. M. (2003). *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Michel, V. (2018). *Prosecutorial Accountability and Victims’ Rights in Latin America* (1st ed.). Cambridge University Press. (Consultado en la red mundial: <https://doi.org/10.1017/9781108380034>).
- Observatorio sobre desapariciones e impunidad en México. (2017). *Informe sobre desapariciones en el estado de Nuevo León con datos de CAD-HAC*. FLACSO México/Universidad de Minnesota/Universidad de Oxford.
- Olvera, A. J. y Olvera, A. (2003). “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México”. En *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México*. Alberto J. Olvera (Coordinador). México: Fondo de Cultura Económica (Journal Article).
- Pozos, A. A. (2018). *El cuerpo ausente como sujeto político: el proceso de construcción de la desaparición de personas en México como un problema de acción pública (1969-2018)*. Tesis doctoral, Montreal: Universidad de Quebec.
- Saltalamacchia, N. y Covarrubias, A. (2011). “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México 1945-2006”. En *Derechos humanos en política exterior. Seis casos latinoamericanos*. México: Porrúa e ITAM (Journal Article).
- Skaar, E., García-Godos, J. y Collins, C. (2017). *Transitional Justice in Latin America The Uneven Road from Impunity towards Accountability*. New York: Routledge.
- Stammers, N. (2009). *Human rights and social movements*. New York: Pluto Press.
- Tilly, C. (2002). *Stories, identities, and political change*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Ugalde, F. V. (1997). *Autonomía y legitimidad: los empresarios, la política y el Estado en México*. México: Siglo XXI.
- Valdés, F. (2010). *La regla ausente. democracia y conflicto constitucional en México*. Barcelona: Gedisa
- Ziccardi, N. S. (2009). “1968 y los derechos humanos en México”. *Foreign Affairs: Latinoamérica*, 9(1), p. 133-142.

