



Revista Enfoques: Ciencia Política y  
Administración Pública

ISSN: 0718-0241

enfoques@ucentral.cl

Universidad Central de Chile  
Chile

Villarreal Martínez, María Teresa

LAS MESAS DE SEGUIMIENTO DE CASOS DE PERSONAS DESAPARECIDAS, UNA  
EXPERIENCIA DE INCIDENCIA EN NUEVO LEÓN, MÉXICO

Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. XIII, núm. 23, 2015, pp.  
85-97

Universidad Central de Chile  
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96043202006>

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

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# LAS MESAS DE SEGUIMIENTO DE CASOS DE PERSONAS DESAPARECIDAS, UNA EXPERIENCIA DE INCIDENCIA EN NUEVO LEÓN, MÉXICO<sup>1</sup>

*The tracking tables of missing persons cases, advocacy experience in Nuevo León, México*

María Teresa Villarreal Martínez<sup>2</sup>  
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey  
Monterrey, México  
tereprima@yahoo.com

Vol. XIII, N° 23, 2015, 85-97  
Fecha de recepción: 4 de diciembre de 2015  
Fecha de aceptación: 12 de diciembre de 2015  
Versión final: 29 de diciembre de 2015

RESUMEN. En este trabajo examinamos la incidencia que los familiares de víctimas de desaparición han tenido en el trabajo de la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León, México, a través de la innovadora estrategia de mesas de seguimiento de casos, un mecanismo de interlocución formal entre autoridades investigadoras y familiares de víctimas asesorados por una organización civil de derechos humanos, que constituye un nuevo espacio

---

<sup>1</sup> Este artículo es resultado de la investigación realizada durante la estancia postdoctoral en el Instituto de Investigaciones Históricas y Sociales de la Universidad Veracruzana, con beca CONACYT, con la asesoría del doctor Alberto Javier Olvera Rivera, y que continúa abierta sobre la "Rendición social de cuentas en la lucha contra la delincuencia organizada. Los casos de personas desaparecidas".

<sup>2</sup> Doctora en Política Pública por la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Investigadora Nacional nivel 1, SNI-1, del CONACYT.

socioestatal para ejercer el monitoreo cercano de las tareas de investigación y la exigencia de cuentas. Se revisa la implementación de la estrategia así como los factores que han permitido su continuidad durante más de cuatro años, a partir de 2011.

*Palabras clave:* incidencia, víctimas, procuración de justicia

**ABSTRACT.** In this paper we examine the impact that the families of victims of disappearance have been on the work of the Attorney General of Nuevo Leon, Mexico, through the innovative strategy of case tracking tables, a formal dialogue between authorities researchers and victims' families advised by a civil human rights organization, which is a new socio space to exercise close monitoring of research tasks and demands accountability. The implementation of the strategy is also reviewed, and the factors that have allowed its continuity for over four years from 2011.

*Keywords:* incidence, victims, law enforcement

## Introducción

En los últimos cinco años, el movimiento de derechos humanos en México ha dado un nuevo giro impulsado por las víctimas de la violencia, lo que ha puesto en primer plano una gama de derechos antes ignorada en el país: los derechos de las víctimas. De modo destacado, los familiares de víctimas de desaparición han desarrollado un nuevo activismo que reclama mecanismos para ejercer el derecho a la verdad, a la memoria, a la reparación, en una palabra, a la justicia.

Aunque se habla de decenas de miles de casos de desaparición registrados en México a partir de los años noventa del siglo XX en el contexto de la lucha contra el narcotráfico —un contexto distinto al de la “guerra sucia” de los años sesenta, setenta y ochenta, cuando el Estado mexicano combatía a opositores de izquierda y se registraron cientos de desapariciones todavía no resueltas<sup>3</sup>—, aún no hay información certera sobre la real dimensión del problema, aunque se presume que es enorme y extendido por todo el territorio nacional. El gobierno federal solo cuenta con los datos proporcionados por las procuradurías estatales con base en las denuncias recibidas, pero se consideran casos de personas no localizadas, de hecho, la base de datos elaborada por la Secretaría de Gobernación y disponible en Internet<sup>4</sup> se llama Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. También es difícil establecer cuántos casos corresponden a desapariciones

<sup>3</sup> El informe elaborado entre 2002 y 2006 por la Fiscalía Especializada en Movimientos Políticos y Sociales del Pasado, Femosp, está disponible en <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB180/index2.htm>.

<sup>4</sup> [http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Sistema\\_RNPED](http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Sistema_RNPED)

forzadas, es decir, que contaron con la participación, apoyo o aquiescencia de agentes del Estado, ya que generalmente las desapariciones se atribuyen *a priori* a la delincuencia organizada, aunque sin evidencias, pues son pocas las denuncias y más escasas todavía las averiguaciones que realizan las procuradurías. Además, la inclusión del delito de desaparición en los códigos penales solo ha ocurrido recientemente y en algunas entidades del país, por lo que la mayoría de las denuncias quedan asentadas como secuestro o simplemente como persona extraviada.

Esta indolencia del sistema de procuración de justicia, amparada en lagunas legales, favorece la impunidad y revictimiza a los desaparecidos y sus familiares que demandan la búsqueda de sus seres queridos. La puerta de acceso a la justicia se cierra cuando las autoridades niegan que se trate de una desaparición, se resisten a recibir una denuncia o dilatan las investigaciones y ocultan información sobre el paradero de la víctima. De esta manera se violan los derechos a un recurso efectivo, con reparación e indemnización, así como el derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición. Todo esto es el cabo visible de una cadena de impunidades que impide emprender la búsqueda efectiva y oportuna de los desaparecidos, como la sanción a los responsables. La desconfianza social crece junto con el miedo a ser víctima de estos delitos; los afectados enfrentan el aislamiento social y solo algunos tienen la capacidad de salir a la luz pública para denunciar los crímenes y la impunidad, entonces descubren a otros en su misma situación y pueden iniciar la lucha por el acceso a la justicia.

Ante esta situación, a partir de los primeros años de este siglo XXI, en diferentes entidades del país han emergido nuevos colectivos que denuncian los efectos sociales de la escalada de violencia criminal y su combate militarizado. En particular, cada vez son más destacadas la voz y las acciones de los grupos de familiares de víctimas de desapariciones que demandan al Estado reconocer la existencia de este problema y actuar no solo para sancionar a los responsables, sino para encontrar a quienes han sido privados de la libertad y reparar el daño infligido a las víctimas directas e indirectas. Estos colectivos han llevado a las plazas y las calles sus reclamos y su dolorosa indignación porque están convencidos de que no se trata de un asunto íntimo que pueda resolverse en el ámbito de lo privado y mediante el trato individualizado con el Estado, sino que tiene que ser ventilado en el espacio público porque es un problema que lastima a la sociedad y requiere la atención del gobierno, pues pone en entredicho los discursos y las instituciones que pregonan democracia y derechos humanos, y evidencia la negligencia del gobierno y, en algunos casos, hasta la complicidad de sus agentes. Entre las actividades que suelen emprender estos colectivos destacan el registro de casos que reciben directamente o que aparecen publicados en los medios, la realización de plantones en plazas y afuera de oficinas públicas, ruedas de prensa, difusión de casos en las redes sociales y la investigación del paradero de sus seres queridos. En Coahuila, Nuevo León y Veracruz, tres de estas organizaciones de familiares han llevado a cabo, además, estrategias de interlocución con autoridades gubernamentales mediante el establecimiento periódico de mesas de seguimiento de casos.

En este trabajo examinamos el caso específico de Nuevo León, donde esta estrategia de interlocución ha tenido mayor continuidad y sigue una metodología desarrollada sobre la marcha. Revisamos el impacto que esta experiencia ha

tenido en la búsqueda de mecanismos de acceso a la justicia, así como en la introducción de los derechos de las víctimas en la agenda pública y incidencia que ha tenido en el trabajo de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Para la obtención de información recurrimos a la revisión hemerográfica, la entrevista a informantes clave y la observación directa de algunas acciones emprendidas por familiares de personas desaparecidas.

Este texto pretende contribuir a iniciar la recuperación y sistematización del trabajo que realizan los colectivos de familiares de los desaparecidos porque forma parte de la realidad del México de comienzos del siglo XXI, y, de este modo, hacer un aporte desde la reflexión académica y ciudadana a la elaboración de eso que Mate (2003) llama el duelo político: “la conciencia de la responsabilidad de los presentes respecto a los ausentes”.

### Las víctimas, sus derechos y su actuación en el espacio público

Solo hasta años recientes, con la reforma constitucional de 2008, en México se incluyeron en la ley los derechos específicos de las víctimas a recibir asesoría jurídica del Ministerio Público y ser informadas del proceso penal. Pero hasta 2013, en medio de la crisis de derechos humanos que empujó a cientos de víctimas en distintos puntos del país a lanzarse al espacio público a reclamar justicia, mientras otras miles no se atrevieron por el terror de que algo pudiera pasarles, el Congreso de la Unión aprueba la Ley General de Víctimas donde se reconocen los derechos a la verdad, a la memoria, a la reparación integral y a la justicia, derechos estos que ya formaban parte de la exigencia de muchas víctimas que enfrentaban la negligencia gubernamental. Sin embargo, los mecanismos para garantizar el ejercicio de estos derechos aún se encuentran en construcción, por eso es importante prestar atención a las acciones emprendidas por las organizaciones de víctimas en el sentido de abrir caminos que les permitan acceder a la justicia.

En este trabajo examinamos una estrategia específica de incidencia en la procuración de justicia, en la que participan tanto familiares de víctimas de desaparición como funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del estado de Nuevo León (PGJNL) y activistas de una organización local de derechos humanos. Como veremos más adelante, esta estrategia constituye la creación de una interfaz socioestatal para el control ciudadano de la gestión de las investigaciones que lleva a cabo la Procuraduría en los casos de personas desaparecidas.

Gurza e Isunza (2010) hablan de *interfaz socioestatal* para referirse a un espacio constituido por los intercambios intencionales entre un sujeto estatal y otro social; es un espacio de conflicto, de relaciones asimétricas. La diversidad de los encuentros que pueden darse entre actores estatales y sociales puede clasificarse, por su finalidad, como de intercambio de información (del Estado a la sociedad, o viceversa, o en ambos sentidos), de cogestión de un asunto o de control (del Estado sobre la sociedad o viceversa). En el caso que analizamos en este trabajo, las mesas de seguimiento de casos constituyen una interfaz socioestatal de

participación ciudadana de los familiares de las víctimas de desaparición —que también son víctimas, aunque indirectas— orientada a ejercer el control y la exigencia de cuentas a la autoridad sobre su trabajo de investigación. Es una participación que logra insertarse en la estructura administrativa donde actúan los ministerios públicos, a fin de pedirles cuentas sobre los avances de las averiguaciones y vigilar su desarrollo.

Esta forma específica de participación no está contemplada en el marco legal y sin embargo, luego de cuatro años y aun con el cambio de autoridades gubernamentales<sup>5</sup>, se ha mantenido, incluso ha sido adoptado, con variaciones, por algunos otros grupos de familiares de víctimas<sup>6</sup> que han iniciado mesas de revisión de casos de personas desaparecidas también con la PGJNL, pero sin que se publiciten estos encuentros ni sus resultados, tal como sí ocurre con el caso abordado en este trabajo.

## Contexto de inseguridad y violencia en Nuevo León

En Nuevo León, la oleada de violencia e inseguridad ligada a la delincuencia organizada tuvo su mayor impacto entre 2009 y 2013, sin embargo, ya desde los años noventa del siglo XX era evidente la presencia del problema en la entidad. En enero de 1996, Juan García Abrego, líder del Cártel del Golfo, es detenido en su rancho de Villa Juárez, Nuevo León. Las notas de prensa señalan que tenía más de cien propiedades en dicho estado (Monsiváis, 2004). En 2002 ya eran comunes las balaceras entre bandas criminales en distintos puntos de la entidad, se sabía que lavaban dinero a través de casas de cambio y otros negocios, pero el gobernador de entonces, Fernando Canales, minimizó el problema y declaró “el narcotráfico me hace los mandados” (Cantú, 17 de enero de 2011; Ramírez, 6 de enero de 2002). En 2004 la prensa local reportaba levantones, ejecuciones y un incremento en los asaltos bancarios y robo de vehículos. En 2007, el mismo año en que se celebró en Monterrey el Fórum Internacional de las Culturas, también se hicieron más frecuentes las balaceras en lugares públicos. Ese año, el 15 de mayo, se registró la desaparición de 38 trabajadores de Petróleos Mexicanos en Cadereyta, Nuevo León; ocho años después sigue sin conocerse su paradero. El entonces gobernador Natividad González Parás negaba la gravedad de la situación de inseguridad y violencia, se negaba a aceptar la entrada de las Fuerzas Armadas a la entidad, pero tuvo que ceder a las presiones del gobierno federal cuando en febrero de 2007 arrancó el operativo conjunto Nuevo León Tamaulipas con el despliegue de diez mil efectivos militares y marinos en la zona rural y urbana (Medellín, 16 de octubre 2008). Desde finales de 2008 hasta principios de 2010 fueron frecuentes los

---

<sup>5</sup> El 3 de octubre de 2015 asumió funciones el nuevo gobierno estatal, encabezado por Jaime Rodríguez. Las mesas de seguimiento aquí analizadas se llevaron a cabo durante la administración anterior, del gobernador Rodrigo Medina; solo la última reunión de trabajo corresponde a la actual administración.

<sup>6</sup> Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León.

bloqueos al tráfico vehicular en el área metropolitana de Monterrey perpetrados por bandas delincuenciales como táctica para entorpecer las acciones de bandas rivales o bien de la policía. El comercio se vio severamente afectado, muchos negocios adelantaron los horarios de cierre y otros simplemente cerraron sus puertas.

Desde 2007 también eran evidente la infiltración de la delincuencia organizada en las fuerzas policiales, e incluso varios elementos fueron víctimas de desaparición. En septiembre de 2009 el problema de la desaparición de personas había llegado al Congreso del Estado, porque un grupo de mujeres, con hijos y familiares desaparecidos, envió un oficio para solicitar a los legisladores la creación de una comisión especial y presentaron una lista de dieciséis personas desaparecidas. Aseguraban que, en varios casos, los responsables eran policías estatales y municipales (Congreso de Nuevo León, 2009, 29 de septiembre). En diciembre, los diputados aprobaron modificaciones al Código Penal para que en casos de denuncia de desaparición se proceda de inmediato a la búsqueda (Congreso de Nuevo León, 2009, 7 de diciembre). Sin embargo el problema continuó y empezaron a llegar estos casos a Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. (CADHAC)<sup>7</sup>, organismo civil que venía trabajando sobre todo casos de tortura, detenciones ilegales y de vulneración de derechos humanos en los penales de Nuevo León desde 1993. En la tabla 1 se presenta el crecimiento en el número de casos de desapariciones que llegaron a CADHAC entre 2009 y 2014. Hay que destacar que esta tabla se trata de casos, pero no de personas desaparecidas, pues un caso puede referirse a más de una víctima de desaparición.

---

<sup>7</sup> Cadhac –Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C.– es un organismo civil fundado por la Hna. Consuelo Morales Elizondo en 1993 en Guadalupe, Nuevo León, municipio del área metropolitana de Monterrey. A partir de 1995 reubicó sus oficinas en el centro de Monterrey. Morales Elizondo pertenece a la Congregación de Notre Dame, *Canónigas de San Agustín*. En 2015 ganó el Premio Nacional de Derechos Humanos que otorga la sociedad mexicana a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

TABLA 1. CASOS DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS RECIBIDOS EN CADHAC

Año	Número de casos	Número de víctimas
2009	12 –8 corresponden a desaparición forzada–	16
2010	10 –5 corresponden a desaparición forzada–	76
2011	84 –19 corresponden a desaparición forzada–	294
2012	103 –28 corresponden a desaparición forzada–	621
2013	66 –18 corresponden a desaparición forzada–	144
2014	63 –10 corresponden a desaparición forzada–	91

Fuente: [www.cadhac.org](http://www.cadhac.org) (informes anuales)

De estos casos, entre 2009 y 2014, CADHAC reporta que se localizó a 107 personas, 60 de ellas con vida y 47 fallecidas e identificadas mediante pruebas de ADN. La mayoría de las víctimas está entre los 18 y los 24 años y pertenecen a todas las clases socioeconómicas. Según datos de CADHAC, en 35 por ciento de los casos que han recibido están involucrados agentes policiacos locales y federales, así como elementos de la Marina y el Ejército. El 65 por ciento de los casos restantes apuntan hacia la delincuencia organizada como perpetradora de las desapariciones.

## Las mesas de seguimiento de casos

Durante 2009, 2010 y parte de 2011, el trabajo de acompañamiento de CADHAC a los familiares de las víctimas de desaparición se enfrentó con la indiferencia de las autoridades y su escasa capacidad para investigar este tipo de casos, pues las mismas autoridades carecían de protocolos específicos para atender las denuncias de desaparición.

Cuando en junio de 2011 la Caravana del Consuelo del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) visitó Monterrey, en su recorrido desde la capital del país hasta Ciudad Juárez, Chihuahua, en el evento de recepción efectuado en la plaza Colegio Civil se presentaron testimonios de familiares de personas desaparecidas. Algunos de esos casos eran atendidos por CADHAC con grandes dificultades ya que no tenían acceso a expedientes. Javier Sicilia y Emilio Álvarez Icaza, quienes encabezaban entonces el MPJD, pidieron una cita con el procurador estatal, Adrián de la Garza, para que atendiera estos casos. Esa misma noche del 7 de junio el funcionario recibió a un grupo de familiares, así como a integrantes de CADHAC y de la Caravana, quienes le expusieron al procurador nueve casos y se llegó al acuerdo de implementar una mesa de seguimiento junto con CADHAC y con los familiares de los desaparecidos. Se fijó como plazo una semana para que la procuraduría anunciara el estado en que se encontraban los casos expuestos, así como la ruta a seguir para avanzar en las investigaciones, y se estableció que en un



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

Las mesas de seguimiento son encuentros formales, colectivos, cara a cara, entre funcionarios de la procuraduría —ministerios públicos, coordinadores, subprocurador y procurador— y familiares de personas desaparecidas —que conforman la Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos de Nuevo León, (AMORES DNL) —, acompañados estos últimos de integrantes de CADHAC, para revisar el cumplimiento de diligencias en la averiguación previa de cada caso. En cada reunión se asumen compromisos referentes a nuevas diligencias que deben realizarse para cada caso —localizar e interrogar testigos, dar seguimiento a nuevas pistas, girar oficios a otras dependencias para que apoyen en la localización de la víctima, recabar nuevas evidencias—. Los familiares son informantes clave para que las investigaciones avancen, pues son ellos los que aportan datos fundamentales que pueden guiar la averiguación. La revisión y evaluación del cumplimiento de estos compromisos es parte fundamental de las mesas de seguimiento.

Entre junio de 2011 y diciembre de 2015 se han realizado veinticuatro reuniones, en al menos quince encuentros ha participado algún integrante del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, en algunas otras han participado como observadores funcionarios del gobierno federal. Cada reunión es anunciada días antes en los medios de comunicación y redes sociales, invitando a la sociedad en general a acompañar a los familiares de las víctimas en su marcha desde las oficinas de CADHAC hasta las instalaciones de la procuraduría estatal, que es la sede de las mesas de seguimiento<sup>8</sup>. Al término de la reunión, se efectúa una rueda de prensa en las puertas de la procuraduría con la participación conjunta de familiares, funcionarios y la directora de Cadhac, Consuelo Morales. Además, CADHAC emite un comunicado evaluando los resultados de la reunión.

Morales Elizondo<sup>9</sup> señala que las primeras reuniones se prolongaban hasta por más de doce horas continuas de trabajo. Entonces se introdujo un cambio consistente en distribuir la revisión de expedientes en tres o cuatro mesas simultáneas. Otro cambio introducido para hacer más eficientes las reuniones ha sido la realización de encuentros previos a las mesas de seguimiento. El equipo jurídico de CADHAC se reúne con los coordinadores de los ministerios públicos una o dos semanas antes de la mesa de seguimiento para revisar dificultades encontradas, por ejemplo si la empresa telefónica no quiere facilitar la sábana de llamadas o si no se han capturado en la Plataforma México las placas de algún vehículo robado

---

<sup>8</sup> Las oficinas de Cadhac se localizan a 500 metros de la Procuraduría, en el centro de la ciudad de Monterrey; los familiares recorren esa distancia marchando por las calles, cantando y lanzando consignas, portando las fotografías de sus seres queridos desaparecidos. Cualquier persona puede acompañar esta marcha.

<sup>9</sup> Entrevista realizada el 27 de agosto de 2012.

involucrado en un caso; entre todos los participantes dan sugerencias para superar las dificultades.

En las 24 reuniones realizadas entre junio de 2011 y diciembre de 2015, se han revisado 140 expedientes correspondientes a 234 personas desaparecidas —200 hombres y 34 mujeres—; producto de las investigaciones, se ha consignado a 63 personas por su probable responsabilidad en diferentes casos, de las cuales 17 ya han sido sentenciadas. De las 63 personas consignadas, 18 tenían carácter de policía o de oficial de tránsito al momento de realizar el hecho delictivo (CADHAC, 3 de diciembre de 2015).

Con las mesas de seguimiento y el acompañamiento de CADHAC ha ido mejorando el trato que los funcionarios de la Procuraduría dan a los familiares de los desaparecidos, y se les permite el acceso al expediente, sin restricciones. Además, entre 2011 y 2014 se incrementó el personal de Servicios Periciales de seis a 39 empleados y la Procuraduría adquirió equipo de rastreo para la búsqueda y localización de personas —*geo scanner*— con el que se han localizado cuerpos enterrados en fosas clandestinas.

Además de las mesas de seguimiento de casos, CADHAC sostuvo reuniones con la Procuraduría estatal durante varios meses para desarrollar el Protocolo de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas, que fue dado a conocer en marzo de 2014. Este protocolo se elaboró con la asesoría del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas y de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de expertos en la materia tanto de México como de Colombia (CADHAC, 2014, 20 de marzo). La puesta en práctica de este Protocolo está a cargo del Grupo Especial de Búsqueda Inmediata (GEBI), que se encarga de localizar a la víctima durante las primeras 72 horas de registrado el hecho —siempre que se trate de hechos que son denunciados de inmediato—; transcurrido ese tiempo, si la víctima no es localizada, entonces la investigación es continuada por los ministerios públicos en su carga habitual de trabajo. Durante 2014, el GEBI localizó 1.179 de 1.310 personas reportadas como desaparecidas (Gobierno de Nuevo León, 1 de octubre de 2015).

En agosto de 2014, la PGJNL, CADHAC y AMORES acordaron inscribir a las personas desaparecidas en el Sistema de Recompensas<sup>10</sup>, de manera que cualquier persona que proporcione información fidedigna que permita encontrar a alguna víctima recibe una recompensa de 287.410 pesos.

Otra vertiente de trabajo que han seguido AMORES y CADHAC es la incidencia legislativa. En mayo de 2011, CADHAC presentó al Congreso local una iniciativa para tipificar como delito la desaparición forzada, sin embargo el dictamen estuvo detenido en comisiones por un año y medio hasta que se aprobó en noviembre de 2012. Por su parte, la reforma se publicó un mes después. En mayo de 2014 presentaron una iniciativa de Ley de Declaración de Ausencia por Desaparición, aprobada por el Congreso de Nuevo León en abril de 2015, que otorga protección especial a las familias de personas desaparecidas que se encuentran en un

<sup>10</sup> <http://www.nl.gov.mx/servicios/recompensa-personas-desaparecidas>

grave estado de vulnerabilidad por la imposibilidad de realizar trámites cotidianos como la obtención de acta de nacimiento de un hijo cuando el padre desapareció, la emisión de pasaporte para los hijos, el trámite de créditos diversos, continuar recibiendo prestaciones sociales que dependían del familiar desaparecido, entre otras cosas. De acuerdo a esta nueva ley, la declaración de ausencia no requiere presumir la muerte de la persona desaparecida, por lo que su búsqueda deberá continuar. Para lograr esta incidencia legislativa, además de elaborar las iniciativas y presentarlas de manera formal, cada semana los familiares de las víctimas acudían al Congreso estatal para recordarles a los diputados que estaba pendiente la aprobación de sus propuestas.

### Conclusiones: La incidencia innovadora de las víctimas

Las mesas de seguimiento de casos en Nuevo León han logrado abrir la puerta de la procuraduría a los familiares de las víctimas para que sus denuncias sean atendidas, mas no necesariamente resueltas. De tener un rol pasivo en los procesos de investigación, en esta experiencia los familiares de las víctimas —que son también víctimas indirectas— asumen un papel activo, de vigilancia de la gestión y propositivo; colocan a la víctima desaparecida en el centro al insistir en enfocar la investigación hacia su localización y no solamente en encontrar responsables y sancionarlos.

A través de las mesas, los familiares pueden monitorear el avance en las diligencias, pero solo si hay líneas de investigación abiertas. Con el desarrollo de las mesas se evidencia también en qué parte del proceso de investigación suele detenerse o retrasarse el trabajo, y parece ser que esto ocurre en la investigación de campo. De ahí la importancia de haber desarrollado un Protocolo para la Búsqueda Inmediata. El reto ahora es monitorear el cumplimiento del protocolo, y sugerir mejoras.

La dificultad de transitar de un esquema donde la víctima no cuenta, donde los familiares son dejados de lado, a otro donde se entabla interlocución formal entre familiares y autoridades investigadoras a fin de conseguir el objetivo de localizar a los desaparecidos, se ve reflejada en estas palabras de la directora de CADHAC:

*Al principio era horrible. Ninguno de los dos, ni el Estado ni nosotros nos tenemos confianza. La verdad es que las primeras reuniones eran tensas, podías partir el medio ambiente; fue hasta la octava reunión en donde nos ofrecieron un refresco, eran horas y horas de trabajo sin tomar nada. Pero se fueron dando cambios paulatinos, yo creo en el fondo el cambio es porque estamos hablando con fundamentos, no se trata de ir a tirarle a los funcionarios nomás por tirarles, se trata de trabajar, de revisar los expedientes, de detectar dónde se atora la investigación y ver cómo sacar el trabajo adelante. Es algo técnico (entrevista realizada el 27 de agosto de 2012).*

La implementación de las mesas de seguimiento ha sido posible porque los familiares de las personas desaparecidas deciden actuar como colectivo en el espacio público, en lugar de atender cada uno su problema de manera individual y privada; además, se ha dado la confluencia entre estos familiares y un organismo civil de derechos humanos —CADHAC— con experiencia en la atención jurídica que apoya con la documentación de casos y la asesoría legal a los familiares, que a su vez se apropian del caso; crean o se vinculan a redes nacionales; contactan a organismos internacionales de derechos humanos y les exponen la problemática local; dan a conocer el problema y difunden sus demandas en los medios y las redes sociales, llevan a cabo acciones en la calle, marchas y plantones; amplían su acción de incidencia al campo legislativo para empujar cambios a los marcos normativos que permitan afrontar esta nueva realidad; vinculan la exigencia de encontrar a sus familiares desaparecidos con temas más amplios como la necesidad de desarrollar instrumentos legales y operativos para atender los casos actuales y los futuros.

La innovación de esta dinámica de trabajo conjunto ha sido reconocida por organismos internacionales. En el *Informe de seguimiento* a las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo sobre *Desapariciones Forzadas e Involuntarias* de Naciones Unidas para México, dado a conocer en septiembre de 2015, este organismo reconoció que el modelo de las mesas de seguimiento implementado en Nuevo León y el Protocolo de Búsqueda Inmediata son dos buenas prácticas y recomienda se extiendan a otras partes del país<sup>11</sup>.

Entre los factores que han favorecido la implementación y continuación de las mesas de seguimiento en Nuevo León, colocándolas dentro de la agenda de trabajo gubernamental, destacan:

- La iniciativa de los familiares de las víctimas para organizarse y salir al espacio público a reclamar justicia, así como su acercamiento a un organismo de derechos humanos para recibir asesoría jurídica.
- La experiencia y disposición de un organismo civil de derechos humanos en acompañar a víctimas de violaciones a los derechos humanos.
- Los vínculos internacionales de CADHAC con organismos como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de Naciones Unidas para México, Human Rights Watch, Amnistía Internacional, entre otros.
- La disposición de un gobierno estatal a abrirse a la interlocución directa con las víctimas. Este es, quizás, un factor determinante, pues las autoridades generalmente se niegan admitir este tipo de trabajo conjunto y menos aún si incluye la evaluación de su trabajo y presentación de sugerencias.
- El acompañamiento inicial del proceso de interlocución de las mesas de seguimiento por parte del MPJD, que precisamente en 2011 y 2012 tuvo su

---

<sup>11</sup> Disponible en [http://www.cinu.mx/noticias/Informe-Seguimiento-GTDFI-ONU\\_Mexico-2015.pdf](http://www.cinu.mx/noticias/Informe-Seguimiento-GTDFI-ONU_Mexico-2015.pdf)

mayor protagonismo nacional al colocar la crisis de derechos humanos de México a la luz pública internacional.

Entre los retos que siguen vigentes figura el desarrollar nuevas técnicas de investigación para los casos de desaparición registrados hace años, pues es frecuente que las evidencias ya no existan y los posibles testigos sean ilocalizables. En este sentido, un reto es que el gobierno cree un banco de ADN centralizado que cuente con las muestras proporcionadas por los familiares que tengan un ser querido desaparecido en cualquier parte del país, y también recabar muestras genéticas siempre que se localice un cuerpo no identificado, a fin de poder realizar los cotejos de datos y avanzar en la posible identificación de algunas víctimas de desaparición.

El Poder Judicial tiene también el reto de capacitar a los jueces para que apliquen, siempre que sea procedente, la figura del delito de desaparición forzada, pues de lo contrario los ministerios públicos optan por encuadrar en otro tipo de delitos las consignaciones que realizan.

Aun con todas sus limitaciones, las mesas de seguimiento de casos constituyen una estrategia novedosa en la lucha por el acceso a la justicia en los casos de desaparición de personas. La conformación de este espacio socioestatal permite a los familiares de las víctimas ejercer un monitoreo cercano del trabajo de investigación desarrollado por la Procuraduría estatal, así como exigir cuentas de manera que las diligencias se lleven a cabo y se enfoquen en encontrar a los desaparecidos. No se logra la justicia completa si por ella se entiende encontrar con vida a todos los desaparecidos y castigar a los responsables, pero sí se obliga al gobierno a atender las deficiencias evidenciadas en la procuración de justicia y en especial en la tarea de investigación. La continuidad en la realización de las mesas y el abordaje técnico en la revisión de los expedientes ha dado solidez a la experiencia; la difusión pública de cada reunión ha ido colocando en la agenda de los medios el tema de los desaparecidos, visibilizando las acciones que emprenden los familiares, lo que ha atraído la atención de organismos civiles nacionales e internacionales. El reto es ampliar esta experiencia a otros estados del país, sensibilizar a los gobiernos para que favorezcan estos espacios de interlocución con los familiares de las víctimas a fin de priorizar la tarea de buscar a los miles de desaparecidos que ha dejado la violencia delictiva y su combate militarizado en México. La multiplicación de experiencias de este tipo contribuirá a defender el derecho a la verdad y abrir caminos para el acceso a la justicia.

## Referencias bibliográficas

- Cadhac (2014, 20 de marzo). *Implementación del protocolo de búsqueda inmediata*. Boletín 1403/10. Disponible en: [http://www.cadhac.org/derechos\\_humanos/implementacion-del-protocolo-de-busqueda-inmediata/](http://www.cadhac.org/derechos_humanos/implementacion-del-protocolo-de-busqueda-inmediata/) (14 de junio 2014).
- Cadhac (2015, 13 de febrero). *Boletín de prensa N° 1502/06 XXI reunión del grupo Amores y Cadhac con la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León*. Disponible en: <http://www.cadhac.org/comunicado/xxi-reunion-del-grupo-amores-y-cadhac-con-la-procuraduria-general-de-justicia-de-nuevo-leon/> (10 de marzo de 2015).
- Cadhac (2015, 3 de diciembre). *Boletín de Prensa N° 1512/44*. Disponible en: <http://www.cadhac.org/comunicado/xxiv-reunion-del-grupo-amores-y-cadhac-con-la-procuraduria-feneral-de-justicia-de-nuevo-leon/> (3 de diciembre de 2015).
- Cantú, J. (2011, 7 de enero). Monterrey el vuelco. En *Proceso*. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=261005>
- Congreso de Nuevo León (2009, 29 de septiembre). *Diario de debates*. Disponible en: [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/pdf/debates/2146.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/debates/2146.pdf) (19 de febrero 2013).
- Congreso de Nuevo León (2009, 7 de diciembre). *Diario de debates*. Disponible en: [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/pdf/debates/2398.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/debates/2398.pdf) (19 de febrero 2013).
- Gobierno de Nuevo León (2015, 1 de octubre). “Exalta Naciones Unidades modelo del Gobierno de Nuevo León para localizar personas desaparecidas”. Disponible en: <http://www.nl.gob.mx/noticias/exalta-naciones-unidades-modelo-del-gobierno-de-nuevo-leon-para-localizar-personas>
- Gurza, L. e Isunza, E. (2010). 1. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. En E. Isunza y A. Gurza, *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social* (pp. 19-82). Ciudad, México: Ciesas, Universidad Veracruzana.
- Mate, M. (2003). *La causa de las víctimas. Por un planteamiento anamnético de la justicia. (o sobre la justicia de las víctimas)*. 2ª Conferencia del III Seminario de Filosofía de la Fundación Juan March, martes 8 de abril de 2003. Disponible en: <http://www.proyectos.cchs.csic.es/fdh/sites/default/files/March2.pdf> (12 de junio de 2013).
- Medellín, J.A. (2008, 16 de octubre). Sedena planea ampliar operativos antidrogas. En *El Universal*. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/162990.html> (12 de septiembre de 2015).
- Monsiváis, C. (2004). El narcotráfico y sus legiones. En inicial del nombre y apellido autor, *Viento rojo. Diez historias del narco en México* (pp. 7-44). Ciudad, México: Plaza y Janés.
- Ramírez, I. (2002, 6 de enero). Surge Monterrey como nuevo asiento del narco. En *El Universal*. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/10610.html> (10 de junio de 2015).