



**CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS
SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL**

**UNA LUPA EN LA NIEBLA: Análisis de la construcción de
la política pública de búsqueda de personas desaparecidas
en Veracruz**

T E S I S
**QUE PARA OPTAR AL GRADO DE
MAESTRA EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL**

P R E S E N T A
Daniela Eloisa Montenegro

D I R E C T O R E S
Dr. Ernesto Isunza Vera
Dra. Adriana Pozos Barcelata

CIESAS – GOLFO

XALAPA, VERACRUZ, MÉXICO, FEBRERO DE 2022

Agradecimientos

La realización de este trabajo fue posible por el apoyo y acompañamiento de varias personas que me gustaría reconocer. Escribí esta tesis en soledad, rodeada de gente.

En primer lugar, agradezco al Conacyt por haber valorado mi esfuerzo y otorgarme una beca de dedicación exclusiva con la cual pude realizar estos estudios. Soy parte de la primera generación universitaria de una familia trabajadora, y la primera en terminar una licenciatura. Realizar una maestría en otro país siendo becada es algo que no imaginaba posible, les agradezco la invaluable oportunidad que me brindaron de vivir esta experiencia.

En forma particular a mis directores de tesis, el Dr. Ernesto Isunza Vera y la Dra. Adriana Pozos Barcelata, a quienes respeto y admiro profundamente. Gracias por haberme animado a llegar hasta acá con tanta lucidez y cariño. Les agradezco el acompañamiento y sostén en cada etapa de la investigación y el haberme permitido participar del proyecto piloto de evaluación del Diplomado de Búsqueda de Personas, bajo la coordinación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, la Comisión Estatal de Búsqueda de Veracruz y el CIESAS Golfo. Fue una experiencia increíble que, a la luz de las circunstancias por todos conocidas que se impusieron en el período de trabajo de campo, funcionó como llave maestra para la realización de un relevamiento posible. Como me enseñaron ambos, estoy convencida que la mejor manera de conocer un fenómeno social es participando del mismo.

Al CIESAS Golfo, a las y los profesores de la Línea de especialización Procesos Sociales, Políticas y Desigualdades, en especial a la Dra. Patricia Zamudio Grave, la Dra. Janett Vallejo Román y al Dr. Gonzalo Saraví, que en un año por demás complejo tuvieron gestos de acompañamiento vitales. A mis compañeros y compañeras, especialmente a Marina, a Pedro y a César, Masiel, Carlos y Chandra con quienes tuve la fortuna de compartir mucho más que los seminarios. A Vicky, por su inagotable paciencia.

A la Dra. Jaqueline Garza Placencia, por sus valiosos comentarios y sugerencias luego del primer informe de campo. Espero que mis reflexiones sobre el tema dialoguen en esa misma línea. A la Dra. Séverine Durin y el Dr. Ignacio Irazusta di Chiara, agradezco la lectura detallada

de la versión borrador de este manuscrito, que se nutrió de los aportes que realizaron. Es un honor para mi que formen parte del Comité Evaluador.

Esta tesis es una pequeña, y seguramente incompleta, síntesis de los encuentros que tuve con personas que dedican su cotidianidad a hacer de este mundo un lugar un poco más justo. A todas ellas mi más dedicado agradecimiento: Lucía, Anais, Brenda, Malena, Oscar, Rosalía, Marcela, Fabiola. Como me dijeron varias veces “sería mejor que estas cosas no tuvieran existir” pero acá estamos. A las funcionarias, asesores y asesoras, periodistas y voluntarios que dedicaron su tiempo para contarme su experiencia.

A Ana Sabrina Mora, quien durante la redacción del manuscrito final me ayudó a comprender mejor preguntas que surgieron en el camino. Como sucede en los intercambios provechosos, después vinieron más inquietudes. Espero sigamos en contacto en proyectos futuros. A Alicia Stolkiner, Verónica Brasesco y Ernestina Rosendo, con quienes me formé como docente y profesional, con mucha generosidad me ayudaron a llegar hasta acá.

Les agradezco a mis muy queridos amigos: Demián, Celina, María Emilia, Gustavo, Gerardo y Juan Manuel, esta distancia paradójicamente nos teje cada vez más cerca. A Elizabeth, con quién comparto la extranjería y el amor por el conocimiento, que nos lleva lejos y nos junta acá, en este país que nos recibe tan calurosamente.

A mis padres, Miriam y Eduardo, y a mi hermana Laura. Su fuerza gravitacional del otro lado del mundo me permite fantasear con dedicarme a hacer lo que me gusta.

Con todo el amor, a Emilio y a Sandro, por la áspera, suave y siempre sorprendente, transformación a la que me sumergen.

Abreviaturas

AFADEM	Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México
BNB	Brigada Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas
CADHAC	Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A. C.
CEBV	Comisión Estatal de Búsqueda de Veracruz
CEC	Consejo Estatal Ciudadano
CEDH	Comisión Estatal de Derechos Humanos
CEEAIIV	Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas
CENAPI	Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información
Centro PRODH	Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C.
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CNB	Comisión Nacional de Búsqueda
CNC	Consejo Nacional Ciudadano
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
CTE	Comité Tripartito de Evaluación
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAARI	Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral
FEMOSPP	Fiscalía Especializada en Movimientos Políticos y Sociales del Pasado
FGE	Fiscalía General del Estado
FGR	Fiscalía General de la República
IMDHD	Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A. C.
LEMDP	Ley Estatal en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

LGMDP	Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas
MAIZ	Movimiento Agrario Indígena Zapatista
MEC	Mecanismo Estatal de Coordinación en materia de Búsqueda de Personas
MEIF	Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense
MNDM	Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México
MPJD	Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PGR	Procuraduría General de la República
RECIVE	Red Cívica Veracruzana
RENAPO	Registro Nacional de Población
REPUPEDS	Registro Público de Personas Desaparecidas en el Estado de Veracruz
RNPDNO	Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas
RNPED	Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas
RUDH	Red Unidos por los Derechos Humanos
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SERAPAZ	Servicios y Asesoría para la Paz A. C.
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SNBP	Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

Índice

Capítulo 1.....	9
¡Ayúdale a volver!.....	9
Presentación de la investigación.....	11
Pasos previos sobre los estudios e investigaciones sobre la desaparición y búsqueda de personas en México	14
Enfoque conceptual y metodológico.....	19
<i>El Estado: una ambivalente construcción</i>	19
<i>El objeto de una búsqueda</i>	24
<i>La emoción es una búsqueda</i>	25
Coordenadas sobre el contexto institucional.....	26
<i>Legislación en Materia de Desaparición de personas</i>	27
<i>Reestructuración del Sistema de Seguridad Pública</i>	28
<i>Transición de Procuraduría General de la República a Fiscalía General de la República</i>	28
<i>Creación de comisiones sobre casos especiales de desapariciones forzadas de personas</i>	30
<i>Jurisprudencia</i>	31
<i>Visita Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU</i>	31
Mapa sobre la estructura de la tesis.....	34
Capítulo 2	36
Desapariciones	36
Introducción.....	36
Primera parte.....	38
La experiencia piloto de formar buscadores.....	38
¿Cómo se conceptualizan las desapariciones de personas?.....	41
Definiciones legales y formas jurídicas: Desaparición forzada, desaparición cometida por particulares y no localización.....	47
Construcción teórico-metodológica de la desaparición: una persona que está siendo buscada.....	51
Segunda Parte.....	57

Registros sobre desapariciones de personas	57
Datos sobre desapariciones de personas.....	64
Otros datos	70
Conclusiones	72
Capítulo 3	73
Reclamo.....	73
Introducción.....	73
Primera parte	74
Lujo de violencia.....	74
El paso de la Caravana del Sur	82
Colectivo Por la Paz Xalapa.....	85
Segunda Parte	88
¿Quiénes buscan?: las familias	88
¿Quiénes buscan?: las acompañantes.....	95
Articulaciones para la construcción de la política pública.....	98
<i>Mesas de contención</i>	<i>99</i>
<i>Foros de debate en torno a la armonización de la Ley estatal en Materia de Desaparición de Personas 677</i>	<i>102</i>
<i>Mesas con el gobernador electo.....</i>	<i>104</i>
Conclusiones	109
Capítulo 4	111
Búsqueda.....	111
Introducción.....	111
Primera Parte.....	112
¿Quiénes buscan?: el Estado	112
<i>Creación de institucionalidad: Sistema Nacional de Búsqueda de Personas</i>	<i>112</i>
Burocracia de búsqueda veracruzana.....	114

<i>Instrumentos e Instituciones previas</i>	115
<i>Mecanismo Estatal de Coordinación</i>	118
<i>Comisión Estatal de Derechos Humanos y Comisión Estatal Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas</i>	121
<i>Comisión Estatal de Búsqueda</i>	125
<i>Consejo Estatal Ciudadano</i>	132
<i>Comisión Especial de Seguimiento para la Problemática de la Desaparición de Personas del LXV Congreso del Estado de Veracruz</i>	137
Segunda Parte	140
Formas de búsqueda	140
<i>Brigada Nacional de Búsqueda</i>	142
<i>Búsqueda de la CEBV</i>	144
Conclusiones	148
Capítulo 5	149
Reflexiones finales	149
Hallazgos	149
Caminos sin salida	152
Nuevos mapas	153
Propia brújula	153
Anexo Metodológico	155
Referencias	163
<i>Fuentes bibliográficas</i>	163
<i>Notas periodísticas</i>	169
<i>Informes</i>	169
<i>Normativa</i>	171

Capítulo 1

¡Ayúdale a volver!

El 11 de agosto de 2020 en la Colonia del Lago de San Nicolás de los Garza, zona metropolitana de Monterrey, Griselda Mayela Álvarez Rodríguez se comunicó por teléfono con su hija mientras iba camino al trabajo. Esa fue la última vez que se tuvo noticia de ella. Mayela es parte del CIESAS, trabaja como secretaria técnica de la maestría en Antropología Social de la Unidad Noreste.

Desde la Unidad Golfo, donde realizo el programa de maestría, además de participar de la difusión en redes sociales, promovimos una campaña que consistió en colgar lonas con la información de la búsqueda en lugares públicos de la ciudad. Una de estas lonas la colgamos en la cartelera que está en la esquina de las calles Diego Leño y Rayón, zona céntrica de la ciudad de Xalapa, cerca del lugar donde mi pareja tiene su local comercial. La lona estuvo colgada desde los primeros días de septiembre de 2020 hasta el 1 de enero de 2021, cuando alguien decidió que con el cambio de año era necesario quitarla. No sabemos quién lo hizo, ni qué hicieron con la lona. Tampoco sabemos hoy nada del paradero de Mayela.

El 14 de enero de 2021, entrada la noche, Mayra Ledesma, Directora General de Cultura de Paz y Derechos Humanos, se comunicó para avisarme que Namiko Matsumoto, Presidenta de la CEDH, no iba a poder recibirme al día siguiente tal como habíamos convenido porque en ese mismo momento estaba en viaje hacia Tierra Blanca, una localidad del sur del estado. Elvira Gómez López, coordinadora del Colectivo Madres Luna de la Cuenca, quien busca a dos de sus hijos que se encuentran desaparecidos desde el 2013, había sido secuestrada en plena calle mientras regresaba de hacer unas compras. La abordaron dos hombres en una motocicleta y luego la subieron por la fuerza a una camioneta. Por la mañana de ese mismo día, Elvira había participado en una protesta frente al Congreso del Estado de Veracruz que luego se trasladó a la Fiscalía General del Estado junto a otros familiares y colectivos de familiares de personas desaparecidas de Coatzacoalcos, Veracruz Puerto, Poza Rica, Córdoba, Tierra Blanca y Xalapa, reclamando la reelección de la Presidenta de la CEDH. La asociación entre estos dos eventos fue obligatoria por parte de la opinión pública y los medios de comunicación locales.

A la mañana del día siguiente, el 15 de enero de 2021, Elvira fue localizada y vuelta de regreso con su familia. Esa misma tarde me reuní con la coordinadora de otro colectivo, con quien conversé sobre esta situación. Como la gran mayoría de las coordinadoras de colectivos, es muy cercana a la presidenta de la CEDH. Me contó que Namiko está con muchos asuntos porque volvió a presentarse como candidata para la presidencia por segunda vez consecutiva. De acuerdo con sus palabras, los eventos ocurridos podrían interpretarse como operaciones en su contra. Sin embargo, “cuenta con el apoyo de la gran mayoría de los colectivos”, dice, mientras me sirve una porción de torta de elote que la presidenta le había regalado días atrás.

El 29 de enero de 2021, bajo una niebla espesa, me encontré con Luis Ferrer, periodista del medio local Imagen del Golfo, en las escaleras de la catedral de Xalapa y fuimos al edificio de enfrente, donde se encuentra la redacción del periódico. Luis hace varios años cubre noticias vinculadas a hechos de inseguridad y narcotráfico. Durante la entrevista me preguntó si conocía a Alejandro Federico Reinhold, un argentino que desapareció el 13 de enero en Chichicaxtle, una comunidad cercana, a unos sesenta kilómetros de Xalapa. No tenía ningún dato, ni referencia de Alejandro, conozco solo a dos argentinas en la ciudad y ninguna estaba al tanto de la situación.

Cuando viajé a Buenos Aires, durante el mes de abril de 2021, un amigo xalapeño residente en Argentina me preguntó si sabía algo de este caso, ya que desde la embajada argentina en México se habían emitido comunicados solicitando información de su paradero, y le había llegado la solicitud por medio de un colega de la embajada mexicana en Argentina. Ni la nacionalidad, ni la residencia en la misma ciudad, ni el objeto de mi tesis, me acercaron a tener algún indicio de qué pudo haber pasado con Alejandro, quien continúa desaparecido.

El 7 de junio de 2021, Luz Ainara González Kleinert desapareció en Rancho Viejo, Tlanelhuayocan, donde fue vista por última vez en la calle principal en compañía de una mujer robusta. La ficha de su reporte de la Comisión Estatal de Búsqueda me llegó por mensaje de WhatsApp esa misma tarde a través del grupo de “Estudiantes Ciesas Nac” del que formo parte desde la contingencia sanitaria. En cuestión de minutos, varios de los pocos contactos que tengo en la ciudad me habían enviado la imagen. Luz Ainara tiene 13 años y es hija de una profesora de la Universidad Veracruzana y un profesor de enseñanza básica especial.

En Rancho Viejo unas personas conocidas participaron activamente de la búsqueda que se hizo en el lugar desde la noticia de la desaparición de Luz Ainara, mediante rastrillajes y

cuadrillas, y postas en la estación terminal de autobuses de Xalapa, de la que fueron parte vecinos, vecinas y personas allegadas a la familia. De acuerdo con estos relatos, también participó una vidente que manifestó que la niña se encontraba cerca del lugar y fuera de peligro.

Al día siguiente, 8 de junio de 2021, Luz Ainara fue localizada en las cercanías de un centro comercial de la ciudad de Xalapa. Recibí la noticia por la misma vía y difundí su aparición entre mis contactos.

Presentación de la investigación

Los casos de Mayela, Elvira, Alejandro y Luz Ainara forman parte de las búsquedas de personas desaparecidas y personas no localizadas que se realizaron y realizan en el estado donde vivo: 5,468¹ personas están siendo buscadas en la actualidad por la CEBV, institución de reciente creación que pertenece a la *burocracia de búsqueda* de personas desaparecidas y no localizadas; una serie de instrumentos, instituciones y articulaciones institucionales de política pública que en los últimos años fueron desarrolladas por el estado veracruzano, en consonancia con los lineamientos que en esta materia definió la Federación mexicana.

Si bien estos cuatro casos de ningún modo representan el fenómeno de la desaparición y búsqueda de personas en Veracruz en su totalidad, me permiten mostrar la cercanía que este suceso tiene en la vida cotidiana (es habitual que las personas que viven aquí conozcan de primera mano personas que están desaparecidas o que estuvieron desaparecidas o no localizadas) y la distancia respecto a los conocimientos académicos y políticos que, siendo argentina, traía sobre las desapariciones de personas para poder comprender este evento mejor (muchas afirmaciones y certezas que cargaba conmigo me nublaron la vista frente a lo que estaba mirando).

Uno de los descubrimientos a los que llegué a lo largo de este trabajo es que existen diversas formas de ausencia en la desaparición de personas que desbordan el “tipo ideal” de las desapariciones del Cono Sur (Gatti 2017). Existen múltiples maneras en las que una persona puede estar ausente para otra persona y son diversos los modos que cobra su búsqueda, con

¹ Consulta realizada a la versión pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO) el 26 de octubre de 2021. Los datos corresponden al período que abarca desde el 15 de marzo de 1964 al 26 de octubre de 2021 de acuerdo con las fuentes que utiliza el RNPDNO. Estas son las cifras oficiales mas no completas, dado que existen muchas familias que no reportan casos de desapariciones. Los datos que se presenten de esta fuente oficial deberán ser considerados bajo esta advertencia.

imbricaciones políticas, con redes que se activan velozmente cuando un reporte refiere a una persona de la comunidad de pertenencia, o que se muestran débiles y porosas cuando el vínculo es menos consolidado.

Adoptar una nueva mirada me permitió llevar la atención hacia el rasgo particular que las desapariciones de personas tienen en México, que es justamente la búsqueda de personas desaparecidas. Aquí el fenómeno de la desaparición de personas no puede ser comprendido sin su contraparte: la búsqueda de ellas.

Construir el objeto empírico de esta investigación fue un proceso de desajuste y reajuste conceptual que llevó varios meses de trabajo. Realicé esta tesis durante mi formación en el Programa de Maestría en Antropología Social del CIESAS Golfo, Generación 2019-2021, en la línea de especialización Políticas, Procesos Sociales y Desigualdades. Para ello, me propuse describir y analizar de qué modo se construye la política pública de búsqueda de personas desaparecidas en el estado de Veracruz. Particularmente, me interesó analizar la creación de la *burocracia de búsqueda de personas*, a través del seguimiento de la constitución de nuevos organismos de gestión de gobierno, articulaciones interinstitucionales y vinculaciones con organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales dedicados previamente a la búsqueda de personas, los colectivos de familiares de desaparecidos.

Mi interés en el tema data de 2017 cuando visité por primera vez México en el marco de mis estudios en el CIDE, Región Centro. En ese entonces cursé el Programa de Diplomado de Políticas de Drogas, Salud y Derechos Humanos, preocupada por la forma en la que el prohibicionismo moldeaba la atención socio sanitaria de los usuarios y usuarias de drogas.² Si bien el problema de las desapariciones de personas en México tenía cierta repercusión en Argentina, fue durante mi estadía en el país que tomé conocimiento cabal de la crisis humanitaria que aproximadamente desde 2006 estaba aconteciendo en forma paralela al desarrollo de la vida cotidiana de las personas, entre ellas, la mía.

A partir de allí comencé a interesarme por la manera en que la sociedad civil y los colectivos de familiares de personas desaparecidas realizaban sus reclamos y las formas en las que desde el Estado se respondía a un problema de tal sensibilidad y magnitud. Así, me fui

² Junto a compañeros, compañeras y colegas desarrollamos acciones de incidencia política en Reset, Políticas de drogas y Derechos Humanos, organización que conformamos en Buenos Aires, a través de la cual trabajamos en proyectos que tengan como eje la reforma de las políticas prohibicionistas y de militarización vigentes en nuestra región.

adentrando en los modos de organización de los colectivos de familiares de personas desaparecidas, las estrategias que desplegaron para visibilizar sus demandas y las prácticas que desarrollaban para exigir al Estado una respuesta.

Con estas inquietudes llegué a Veracruz, buscando analizar el comportamiento de este actor político específico y su incidencia en la generación de instrumentos y procedimientos burocráticos. Por mi procedencia y participación política, teniendo presente el activismo e influencia de las agrupaciones de familiares de personas desaparecidas argentinas, comencé a rastrear el trabajo de los colectivos de familiares de personas desaparecidas mexicanas, veracruzanas en particular. Junto con los modos de conformación y estrategias de acción desarrolladas, me interesaba especialmente conocer cuáles eran los vínculos e interacciones que estos colectivos tenían con el Estado, habida cuenta de la denunciada falta de acción de las autoridades frente al problema de la desaparición de personas.

Sin embargo, conforme avanzaba en la delimitación del tema de tesis, notaba que para estas preguntas que me hacía ya estaban surgiendo algunas respuestas en forma embrionaria. En este sentido, a partir de la sanción de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas³ se crearon comisiones de búsqueda de personas desaparecidas tanto a nivel federal como estatal, y se dio inicio a un proceso de construcción de política pública que tuvo distintos anclajes en todas las entidades de la república. En el caso de Veracruz, la constitución del Mecanismo Estatal de Coordinación en Materia de Búsqueda de Personas (MEC), es una oportunidad clave que permite observar las articulaciones y tensiones existentes entre las respuestas estatales y los reclamos de la sociedad organizada en la construcción de una política pública.⁴

Frente a estas circunstancias decidí desbordar los márgenes que había previamente establecido para poder dar cuenta de las siguientes preguntas: ¿Cuáles fueron las condiciones que posibilitaron el surgimiento de una institución especializada de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas? ¿Qué interacciones, articulaciones y tensiones existen entre ésta

³ Publicada en el DOF el día 17 de noviembre de 2017.

⁴ El Mecanismo Estatal de Coordinación en Materia de Búsqueda de Personas se estableció en agosto de 2018, de acuerdo con lo estipulado en punto II del artículo dos de la Ley Estatal 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

institución y otros actores, como organismos de gobierno, organismos internacionales, asociaciones civiles, colectivos de familiares de personas desaparecidas, ciudadanas y ciudadanos? ¿Qué prácticas se realizan para abordar la búsqueda de personas en Veracruz? En otras palabras, el argumento principal de esta tesis buscará responder a cómo se da forma a la política pública de búsqueda de personas desaparecidas en el estado de Veracruz.

Al recuperar literatura y testimonios sobre el accionar de las agrupaciones de familiares argentinas y colectivos de familiares de personas desaparecidas en Veracruz, me quedaba claro que la transformación obligatoria que estas personas transitan de la vida privada a la vida pública encuentra su fortaleza en la emoción dolorosa del evento que les tocó vivir.

Esto me enfrentó a nuevas preguntas, referidas al lugar que estas emociones tienen en la creación de nuevas institucionalidades. De esta manera, comprender cómo se transforman, producen y reproducen atmósferas afectivas institucionalmente será parte de otro de los argumentos que espero desarrollar en este escrito.

Pasos previos sobre los estudios e investigaciones sobre la desaparición y búsqueda de personas en México

En la actualidad algunas investigaciones señalan que en los últimos años se ha configurado la emergencia de un campo social de la desaparición de personas que articula a organizaciones de víctimas, instituciones gubernamentales, investigadores académicos y especialistas, como también organismos internacionales de derechos humanos que administran la circulación de conocimiento y gestionan los reclamos (Vicente Ovalle 2021).

Esta forma de comprender y movilizar las conceptualizaciones de campo social en el sentido bourdieano son atractivas, sin embargo, pueden ser un tanto exigentes a los fines de este trabajo, dado que no se abordan aquí actores claves del fenómeno de la desaparición de personas como son los perpetradores.

En lo referido estrictamente a la producción académica, es posible ubicar antecedentes que forman parte del cuerpo empírico y teórico de producción mexicana con el que esta tesis pretende dialogar tomando como punto de partida los tres tiempos o tres categorías propuestas para el análisis de la política pública de búsqueda de personas. A saber: *desaparición, reclamo y búsqueda*.

En relación con la primera de estas categorías, la *desaparición* de personas es un fenómeno que en los últimos años ha sido historizado y revisitado, promoviendo lecturas más atentas a las condiciones en las que este evento tuvo lugar en el país y el contexto en el que se produce actualmente. En esta línea es posible ubicar los trabajos de Roberto González Villarreal (2012), Camilo Vicente Ovalle (2019) y Adriana Pozos Barcelata (2018), quienes han estudiado el fenómeno de la desaparición forzada de personas en México en clave histórica y genealógica, describiendo la aparición de los movimientos sociales de familiares de desaparecidos como contracara al ejercicio de esta práctica estatal de represión.

En torno a las conceptualizaciones referidas a la noción misma de la desaparición de personas, su condición empírica vuelta hecho social, Gabriel Gatti (2017, 2019, 2010), Ignacio Irazuzta (2017, 2019, 2020), Elizabeth Anstett (2017), han trabajado sobre las transformaciones que la nominación desde las ciencias sociales ha provocado en los últimos años y sobre las posibilidades analíticas que ha generado. Bajo una argumentación más activista, Carolina Robledo Silvestre (2016) propone una lectura alternativa sobre las variaciones que el concepto tiene para el caso mexicano. Estos modos de comprensión y distinción serán dialogados en el segundo capítulo.

Javier Yankelevich (2017, 2019), Karina Ansolabehere, Bárbara Frey y Leigh Payne (2017) se inscriben en esta misma línea de trabajo problematizando los alcances y limitaciones de las definiciones propias de derecho internacional y las categorías conceptuales.

Estos dos grandes aportes, la historización del fenómeno y las distintas modulaciones teóricas que se fueron desarrollando, han sido de vital importancia para la realización del segundo capítulo de esta tesis y la creación metodológica de la categoría de análisis.

Desde el accionar de la sociedad civil se han elaborado informes y relevamientos de información en forma conjunta con agrupaciones y colectivos de familiares de personas desaparecidas. El Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México publicó los Informes sobre Desapariciones en los Estados de Nuevo León, con información de la agrupación CADHAC (2017); en Coahuila, con información del Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios y de los colectivos Familias Unidas, Grupo Vida y Alas de Esperanza, así como de las organizaciones CADHAC e I(dh)eas (2019).

En Veracruz, el IMDHD realizó el informe Dignificando la memoria (2019) en el cual sistematizó testimonios de los colectivos Familiares en Búsqueda María Herrera, Por amor a ellos, Xalapa por la paz, Buscando a nuestros desaparecidos y desaparecidas Veracruz, Familiares

Enlaces Xalapa, Buscando Corazones Perdidos, Colectivo Solecito, Red de Madres Veracruz, Madres en Búsqueda Belén Coatzacoalcos y Búsqueda Colectiva Coatzacoalcos, que tienen presencia en seis regiones de la entidad.

Este tipo de informes presenta registros que realizaron los propios colectivos y las organizaciones de la sociedad civil sobre el número de desapariciones, los modos de acción criminal que tienen lugar en las entidades, las trayectorias judiciales que los familiares realizan y sus testimonios sobre la búsqueda que llevan a cabo.

A su vez, las organizaciones de la sociedad civil han generado otro tipo de documentación bajo el formato de guías y manuales de procedimiento que se nutrió de las experiencias de las familias y los acompañamientos que han realizado en su accionar. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), I(dh)eas y el IMDHD publicaron este tipo de documentos para la divulgación de la situación en que las desapariciones de personas se encuentran en el país a través de distintos diagnósticos y análisis de contexto, como también mediante materiales de difusión sobre los protocolos homologados de búsqueda y la LGMDP.⁵

En línea con la segunda categoría, el *reclamo* frente a la desaparición de personas, uno de los temas que más relevancia tuvo y que más literatura produjo hasta el momento, es el análisis de la emergencia de las agrupaciones de familiares de personas desaparecidas como sujeto político dentro del campo social mexicano de la búsqueda. Las estrategias, acciones y disputas que giran en torno a los colectivos de familiares de personas desaparecidas que se encuentran a lo largo y ancho de todo el país, como sus modos de conformación, organización y formas de reclamo han provocado el interés de muchos investigadores e investigadoras y derivado en valiosas investigaciones y propuestas de comprensión y análisis.

Es posible distinguir en torno a esta categoría al menos dos formas de abordaje propuestas desde la investigación académica, una de ellas referida a los procesos que les suceden a las personas que conforman los colectivos, y otra a las acciones que los colectivos realizan; si es posible distinguir de modo taxativo los procesos simbólicos subjetivos, aquellos que ocurren hacia adentro, y las estrategias de acción colectiva, aquellas que acontecen hacia afuera.

En relación con la primera, Carolina Robledo Silvestre (2017) trabajó sobre el drama social y la política de duelo, donde abordó la experiencia colectiva y social del duelo en el contexto de la *guerra contra las drogas* en Tijuana.

⁵ Algunos de estos materiales se encuentran disponibles en sus respectivos sitios web: Última fecha de consulta 20 de diciembre de 2021: <https://www.idheas.org.mx>, <https://imdhd.org> y <https://www.icrc.org/es>

En este mismo plano de las significaciones simbólicas que acontecen en lo colectivo, trabajando principalmente temas de memoria, Raúl Alejandro González Pelayo (2021) recuperó en su tesis las formas de comprender y explicar las experiencias, los recuerdos y olvidos en torno a las desapariciones de personas en Coahuila.

Las acciones de reclamo y visibilización que los colectivos de familiares de personas desaparecidas han realizado y realizan se han estudiado en forma sostenida desde su emergencia como actor político protagónico. Así, existe un acumulado importante en torno a la organización y formas de reclamo de los colectivos, como también en las estrategias de vinculación con las autoridades y en la incidencia política en los recientes textos legislativos.

En este marco de repertorio de acciones de reclamo, María Teresa Villarreal Martínez (2014; 2016) estudió el desarrollo de las mesas de seguimiento de casos con autoridades gubernamentales en los estados de Coahuila, Nuevo León y Veracruz. Esta estrategia demostró ser efectiva, sobre todo en el caso de Nuevo León, que es donde la autora sitúa en forma más detallada su análisis.

Las mesas de seguimiento fueron un mecanismo de interlocución formal entre autoridades investigadoras y familiares de víctimas asesorados por una organización civil de derechos humanos, que constituyó un nuevo espacio socio estatal para ejercer el monitoreo cercano de las tareas de investigación y la exigencia de rendición de cuentas (Villarreal Martínez 2015). Este trabajo fue una referencia para describir en el tercer capítulo las características y particularidades que las mesas de trabajo con las autoridades tuvieron en Veracruz.

Otra de las acciones de protesta estudiadas fue el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), liderado por Javier Sicilia, que instrumentó dos caravanas que partieron del centro del país hacia el norte y el sur (Palma López 2018), y una de carácter binacional. El paso de la Caravana del Sur en el año 2011 por el centro de Veracruz, en la ciudad de Xalapa, será analizado con detenimiento en el tercer capítulo en tanto esta acción colectiva actuó como punto de inflexión en el armado político y social de las agrupaciones y colectivos de familiares de personas desaparecidas veracruzanas.

A su vez, el MPJD fue el impulsor de la Ley General de Víctimas,⁶ comprendida como una acción de incidencia política muy importante, la primera de las que siguieron en el armado legislativo sobre las víctimas de la violencia. Esta legislación fue la primera en reconocer y

⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de enero de 2013.

distinguir a las víctimas directas, las personas desaparecidas, y las víctimas indirectas, sus familias, en el ámbito federal, con el impacto consecuente en el nivel de las entidades locales.

Respecto a la incidencia política, Robledo Silvestre (2012) analizó cómo los colectivos de familiares de personas desaparecidas en Tijuana interpellaron a las instituciones para reformar los artículos sobre Presunción de Ausencia y de Muerte a nivel estatal, identificándose como víctimas de la violencia. Estas experiencias indicaron la necesidad de que se reconozca a las víctimas para la reparación de los actos violentos en el ámbito legislativo, y la resolución del duelo en el ámbito individual y colectivo. Este trabajo será abordado en el cuarto capítulo, en el marco de las acciones de incidencia política que los colectivos veracruzanos promovieron en la entidad, teniendo peso en la definición de textos legislativos.

El surgimiento del Movimiento por Nuestros Desaparecidos (MNDM) fue de suma importancia para la incidencia política y fue analizado como una plataforma compuesta por 35 colectivos de familiares de personas desaparecidas y más de 70 organizaciones de la sociedad civil de todo el país.

El MNDM se orientó a impulsar transformaciones institucionales y jurídicas que encauzaran la búsqueda de personas desaparecidas. Este movimiento tuvo una participación activa en las definiciones sobre la LGMDP del 2017 (Argüello 2019), junto a otros actores como la Campaña contra la Desaparición Forzada y los movimientos AFADEM-FEDEFAM.

Avanzando sobre los análisis de la incidencia política, existen trabajos recientes que dan cuenta de la interacción que los colectivos de familiares de personas desaparecidas y las autoridades en clave de gobernanza. Jaqueline Garza Placencia (2020) y María Teresa Villarreal Martínez (2020) han analizado los casos de Jalisco y Nuevo León, respectivamente, mediante el enfoque de modelos de gobernanza y mutua constitución. Estos trabajos, con los desarrollos teóricos que los sustentan, serán considerados en el capítulo cuatro de esta tesis.

Por otra parte, el encuentro de los colectivos de familiares de personas desaparecidas y las autoridades estatales en Nuevo León ha sido reflexionado por Séverine Durin (2020) a partir del caso de Mayela, donde sitúa de qué manera los colectivos de familiares de personas desaparecidas de la entidad lidian con un aparato estatal de administración del dolor, que promueve la atomización de las víctimas.

En relación con la última categoría de análisis, la *búsqueda* de personas, desde los institutos de investigación, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos y fundaciones de derechos humanos, se realizaron distintas publicaciones bajo la metodología de historias de vida

de familiares de personas desaparecidas, que recorren los itinerarios que los familiares realizan desde el momento de la desaparición hasta las acciones de búsqueda.

Los proyectos “Nada detiene al amor”, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, y “En busca de nuestros Amores” de CADHAC (Durin 2020) abordaron historias de vida de mujeres de Sinaloa y Nuevo León, reconstruyendo la memoria colectiva a través de las voces de las protagonistas. Las publicaciones “Memorias de un corazón ausente” y “Tinta para la Memoria/Memoria contra el olvido” (Verástegui González 2018; 2020), “Memoria Prematura” (Ovalle y Díaz Tovar 2019) y “Porque la lucha por un hijo no termina” (del Palacio 2020) todos proyectos de la Fundación Heinrich Böll México, se enmarcan también en la línea de estudios sobre la memoria.

De este modo, el campo social de la búsqueda de personas en México se nutre de los aportes de investigadores e investigadoras académicas que realizan sus estudios desde los centros de investigación que integran, como también desde las organizaciones de la sociedad civil y fundaciones donde realizan acciones de activismo. La participación activa de los familiares de personas desaparecidas en los distintos documentos, informes e investigaciones que dan cuerpo a este campo social en construcción es reflejo de la centralidad que como actor político tienen en la definición de la política pública de búsqueda de personas en el país.

Este campo social es, además, un campo dinámico que en los últimos años ha sido testigo del surgimiento de instrumentos e instituciones estatales constituyéndose de esta manera como una oportunidad para el análisis de la construcción de una política pública desde sus inicios, en un tema que provoca respuestas urgentes.

Considero que describir y analizar los procesos de búsqueda de personas desaparecidas focalizando en las respuestas que se construyen desde el Estado en forma conjunta con los actores sociales durante el desarrollo mismo del fenómeno, aborda un área de vacancia que puede ser de interés científico y social y, espero, constituya un aporte para este campo de estudio.

Enfoque conceptual y metodológico

El Estado: una ambivalente construcción

El primer argumento que buscará sostener este trabajo parte de dos premisas en torno a la comprensión del Estado. La primera de ellas es que el Estado es una construcción que realizan

las personas. Para ello, esta tesis encuentra inspiración en los estudios antropológicos recientes sobre las formaciones del Estado, atendiendo principalmente al objetivo general de describir el proceso de construcción de la política pública de búsqueda de personas desaparecidas en Veracruz en la actualidad.

Uno de los rasgos principales de los desarrollos teóricos de este tipo de estudios es el cuestionamiento que realizan a la reificación de “lo estatal” y el reconocimiento de los modos de construcción del Estado a través de los encuentros que se dan en las prácticas cotidianas de las personas y las representaciones que éstas tienen del mismo (Gupta 2005; Sharma 2006).

Una de las maneras más evidentes de comprender lo que es el Estado y qué hace es a través del estudio del diseño y ejecución de sus políticas públicas. Por eso, mediante el análisis del proceso de construcción de la política pública de búsqueda de personas desaparecidas busco analizar los “encuentros cotidianos de las personas con las burocracias estatales que le dan forma y marco concreto a lo que de otro modo sería una abstracción” (Gupta 1995). De esta manera, se comprende al Estado como prácticas relacionales que son parte de procesos culturales (Joseph y Nugent 2002).

En esta misma línea, Javier Auyero (2013) sostiene que los habitantes de un país aprenden qué es el Estado en la esfera de las prácticas cotidianas. Los estudios contenidos en este enfoque muestran que las formas institucionales, las estructuras organizativas y las capacidades agenciales que toma el Estado son determinantes y que a su vez lo que el Estado significa, lo que representa para la gente que lo habita, es igual de importante (Auyero y Berti 2013).

De esta manera, las personas no sólo son parte de las formas institucionales que el Estado toma, sino que en los encuentros con el mismo son protagonistas de su construcción y moldeamiento.

La propuesta teórica de Ernesto Isunza y Felipe Hevia (Isunza y Hevia 2010) sobre “interfaces socio estatales” brinda espacialidad al englobar el encuentro entre las personas de a pie y aquellas que están representando a la ficción estatal. Así, definen este espacio como un sitio de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se relacionan intencionalmente. Estas interfaces socio estatales están determinadas estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y societales) concernidos.

Esta construcción teórica permite graficar espacialmente los encuentros de las personas, en su mayoría mujeres, que asisten por ejemplo a la CEBV, la CEEAIV o bien a la CEDH

buscando reportar la ausencia de su familiar, exigiéndole al Estado que realice las acciones correspondientes sobre el asunto; o los colectivos sentados a la mesa de las articulaciones posibles con las autoridades de turno.

Estas acciones son fruto del reclamo sostenido que muchas personas afectadas por este fenómeno realizaron en la entidad y provocaron el surgimiento de instrumentos e instituciones que hoy en día componen la burocracia de búsqueda de personas, en el caso particular de Veracruz organizadas en torno al MEC. El desarrollo de estos encuentros de reclamo y respuesta constituye una oportunidad para el análisis de la construcción de una política pública desde sus inicios, en un tema que provoca respuestas urgentes.

Si bien la búsqueda de personas desaparecidas es una acción conocida, cobra un matiz particular en el caso mexicano, ya que desde el encuentro entre los reclamos de los familiares y las respuestas otorgadas por el Estado se produjeron instituciones nuevas, inéditas en la entidad federativa como también en el país. De este modo, la constitución de un mecanismo de coordinación de estas características resulta de interés científico y social.

La perspectiva teórico metodológica será la propuesta por la corriente europea de las redes de gobernanza, que fue recuperada en trabajos recientes sobre búsqueda de personas desaparecidas (Garza Placencia 2020). Este enfoque analítico-metodológico ofrece mayor capacidad para describir las formas de interacción entre Estado y sociedad, y sus procesos de transformación institucional (Martí y Gomà 2002; Zurbriggen 2011; Garza Placencia 2020). Bajo esta perspectiva, la gobernanza es entendida como un proceso colectivo donde participan múltiples actores con diferentes intereses, niveles de conocimiento, poder y recursos, quienes buscan materializar sus necesidades, expectativas y reivindicaciones a través del diseño e implementación de políticas públicas.

En este sentido los reclamos de las agrupaciones de familiares y los colectivos de familiares de personas desaparecidas, organizaciones de derechos humanos y organismos internacionales no han cesado, sino que por el contrario se han constituido en actores clave en la definición del problema público de la desaparición y búsqueda de personas.

Considero que estas conceptualizaciones serán de utilidad para poder dar cuenta de la construcción y desarrollo de prácticas, estrategias y tácticas que se originan en el encuentro de las agrupaciones y colectivos de familiares de personas desaparecidas con las respuestas estatales.

En esta línea, los estudios basados en la corriente analítica de la mutua constitución afirman que, para comprender a los movimientos sociales en interacción con la institucionalidad

política, se requiere de un análisis dinámico que enfatice los aspectos de la mutua constitución entre sociedad y Estado, como actores que interactúan en un proceso continuo y contingente, cuyas fronteras son imprecisas (Carlos do Nascimento 2012; Dorbow da Silva 2012). Es decir, la noción heurística de los “procesos de institucionalización” es doblemente plausible, sea para explicar las formas en que los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil consiguen que el Estado opere a su favor, como también para comprender los mecanismos mediante los cuales los actores no estatales pueden incrementar las capacidades del Estado (Gurza Lavalle *et al.* 2018).

Este enfoque introduce nuevas categorías de análisis para explicar las relaciones entre Estado y sociedad civil, tales como encajes institucionales y puntos de entrada generados por los actores societales en un Estado que se torna permeable a sus intereses y valores (Garza Placencia, 2020; Houtzager 2003; Gurza Lavalle *et al.* 2018).

El encaje institucional se define de acuerdo con los procesos de interacción socio estatales que permiten a los actores sociales obtener ventajas de la movilización en niveles distintos de jerarquía política (Houtzager, 2003; Gurza Lavalle *et al.*, 2018). Skocpol (2014) afirma que el encaje se presenta entre los objetivos y capacidades de diversos grupos políticamente activos y los puntos de acceso permitidos por las instituciones políticas, pero que son históricamente mutables. En el proceso de construcción del MEC existen varios puntos que pueden comprenderse bajo esta propuesta metodológica.

Las mesas de articulación que tuvieron lugar entre la sociedad movilizada y las autoridades de gobierno del Estado de Veracruz son un ejemplo de cómo un mismo dispositivo adopta distintos tonos y aperturas de acuerdo con los posicionamientos políticos partidarios que el Estado presenta; constituyendo en el último período estudiado una forma de encaje institucional que evidencia la agencia e intención de estas personas en el sostenimiento de sus demandas y reclamos y la voluntad política de construcción de una respuesta frente al mismo. La lectura de Garza Placencia (2020) es útil por tanto considera que un encaje es simultáneamente el resultado de procesos de interacción socio estatal y un artefacto institucional con densidad propia.

Los canales institucionales son expresados en la aprobación de una ley (procesos que ocurrieron tanto en la legislación federal como estatal), la creación de un órgano público (el mismo MEC) y el contacto regular con funcionarios públicos claves (las mesas con autoridades y sus varias mutaciones). Los actores colectivos y/o movimientos sociales tienen capacidades

para influir en las decisiones gubernamentales a partir de los procesos de institucionalización de sus intereses, valores o agendas. De modo que, los actores societarios y las agencias estatales no solamente se interrelacionan a partir de políticas o reglas institucionales previamente establecidas, sino que las definen y modelan participando en la construcción de estas (Gurza Lavalle *et al.*, 2018).

La segunda premisa que subyace a la idea sobre la construcción del Estado es que esta institución es una organización ambivalente. El Estado sanciona las leyes que hace cumplir y a la vez funciona como socio de lo que define como conducta criminal (Auyero y Sobering 2020). Si bien este estudio no se enfoca en los modos criminales en que se producen las desapariciones de personas desde el Estado —cuestión que llevaría una propuesta de investigación diferente— sí se nutre de esta idea de ambivalencia para poder comprender cómo el Estado veracruzano pudo ser responsable y/o partícipe de las desapariciones de personas que ocurrieron y ocurren en la entidad y ser también quien lleva adelante una de las políticas públicas más avanzadas sobre búsqueda de personas en el país. Dicho de otro modo, comprender que en Veracruz el mismo Estado cavó la fosa en la cual ahora busca.

Presentar al Estado como una institución ambivalente, requiere el acompañamiento de una breve definición instrumental. De esta manera, el Estado a la vez que se trata de una construcción que hacen y sostienen las personas con sus prácticas, es también una institución dedicada a la administración de asuntos públicos y a la gestión del poder. Se compone de la administración pública, de los órganos estrictamente gubernamentales -el poder ejecutivo-, los cuerpos de administración de justicia -el poder judicial- y los depositarios temporales de la soberanía popular para la elaboración de normas generales -el poder legislativo- (Isunza y Hevia 2006). El Estado se basa sobre un territorio definido a partir del cual traza sus fronteras y es reconocido por otros Estados.

En este sentido, y sumado al consenso en torno a su comprensión como el conjunto de organizaciones que monopolizan el uso legítimo de la fuerza, el Estado tiene una dimensión simbólica en la que la creencia en el Estado y su autoridad ocupa el centro de la escena (Auyero y Sobering 2021). Esta dimensión de dominación propia del Estado articula relaciones de poder que modelan a la sociedad que lo conforma.

La ambivalencia del Estado es percibida por todas las personas involucradas, sobre todo al no existir todavía un ejercicio constitucional y público de justicia y castigo para los responsables de la crisis humanitaria que embate a la entidad federativa y al país.

En los relatos de las personas entrevistadas aparece, una y otra vez, la sospecha y confirmación de la colusión entre agentes del Estado y las organizaciones criminales activas en la región, como también los vínculos empresariales en torno al desarrollo de industrias, liberando o permitiendo que la utilización del territorio responda a tácticas delincuenciales. No es casualidad que la participación del poder judicial en la definición de la política pública de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas sea, hasta el momento, prácticamente nula.

El objeto de una búsqueda

Por otra parte, para comprender el proceso de construcción de una política pública que responde a un problema complejo es preciso un posicionamiento teórico metodológico que priorice la construcción de este objeto empírico relacional.

En este punto tuve presente las reflexiones de varios autores que apuntan al desarrollo de una etnografía relacional (Mische 2008; Tilly 2002; Zelizer 2012), proponiendo un cambio de enfoque sustantivo y analítico, antes centrado en grupos humanos y lugares, hacia relaciones, conflictos, fronteras y procesos (Auyero y Sobering 2021).

En este caso implicó atender a los encuentros materiales y simbólicos entre las personas involucradas en este fenómeno: aquellas que representan al estado veracruzano en la nueva institución especializada de búsqueda de personas, aquellas que lo representan en las instituciones ya existentes, personas que constituyeron formas de organización colectiva para expresar sus reclamos, personas que participan de formas organizativas ciudadanas como las brigadas de búsqueda, y también personas que no se asocian en ninguna organización pero que están buscando a sus familiares desaparecidos.

Este trabajo no pretende ser un estudio de caso o análisis de historias de vida, con lo tentador que puede ser atendiendo al material que conforma las historias de todas las personas que participaron de la investigación. La tesis que presento busca dar cuenta de una articulación coral de voces y experiencias sobre un objeto empírico particular bajo una sencilla pregunta ¿y si no fuese así? No se trata —únicamente— de describir quiénes aportan la técnica, quiénes

otorgan los permisos, quiénes cavan los pozos, quiénes identifican los restos, sino de qué manera estas relaciones construyen un objeto empírico relacional, la búsqueda de personas.⁷

La emoción es una búsqueda

Analizando el material recopilado y repasando las historias que me fueron compartidas en este trabajo, fue imposible dejar de lado la cuestión emocional que una tarea como esta supone. Estudiar el surgimiento de una política pública de estas características conlleva un elemento emocional y afectivo que se presenta de un modo mucho más intenso que en otras iniciativas que responden a un problema público.

A lo largo de las entrevistas que realicé las personas referían la imposición de un tipo de trabajo emocional frente a sensaciones sumamente dolorosas que desbordaban el registro de lo discursivo.

Si bien esta tesis tiene su núcleo principal en la política pública, la emergencia de este desborde obliga a formular interrogantes sobre el lugar que las emociones tienen en la creación de nuevas institucionalidades, y sostenerlos aun sin arribar a demasiadas respuestas.

Por una parte, la tarea que realizan las familias buscadoras es destacada como una de las acciones humanitarias más importantes de las últimas décadas, y seguro de este modo será comprendida en los análisis históricos venideros. Así, las búsquedas realizadas por los familiares son referenciadas por ellos mismos como un acto de reparación.

Es posible comprender esta emoción de reparación bajo la nominación propia de “familiar” entendida en los términos propuestos por María Victoria Pita, quien refiere de este modo a aquellas personas que se han convertido como tales a partir del activismo y la protesta organizada, quienes se encuentran a sí mismos como actores políticos. La nominación de familiar opera como un demarcador entre quienes portan una autoridad legitimada en virtud de los lazos, sostenida en la positividad del dolor, y el resto, allegados y activistas cuya legitimidad proviene de otras fuentes (Pita 2006).

Como contraparte o complemento a la acción transformadora que el trabajo emocional impone a partir de la desaparición de un familiar se encuentra la posición que toman justamente

⁷ Javier Auyero y Katherine Sobering (2021) describen estas formas metodológicas de comprensión de las ciencias sociales con una metáfora mucho más bella al plantear que lo que estudian es el aplauso, no únicamente cada una de las manos sino el sonido que entre ellas se produce cuando se encuentran.

aquellos que no están agenciados como tales en los términos referidos por Pita. El Estado, la sociedad civil, los acompañantes, las personas, ¿cómo se posicionan frente a esta emoción de dolor transformadora de la que son parte los familiares de las personas desaparecidas?

Considero que esta relación emocional es de vital importancia para ser analizada, sobre todo atendiendo a las formulaciones que Sara Ahmed (2004) hizo al respecto. Se pregunta, frente a otras circunstancias donde el dolor es también la emoción preponderante, cuál es la respuesta emocional posible para quienes no portan dicha emoción. Argumenta que escuchar el dolor del otro y empatizar con el otro desde ese lugar implica violencia, ya que el dolor es ante todo una experiencia privada, una sensación íntima.

La autora sostiene que la tarea es aprender a escuchar lo que es imposible. Una “escucha imposible” de este tipo solo es posible si respondemos a un dolor que no se puede reivindicar como propio. Quizá estos argumentos colaboren para comprender cuál es el posicionamiento que las personas que forman parte de la sociedad puedan asumir para acompañar a las víctimas directas e indirectas, siendo parte responsable de un fenómeno que, como afirman las coordinadoras de los colectivos “a ellas les duele” y por eso los buscan, pero en la actualidad impacta la vida de todas las personas.

Por último, la cuestión del afecto me interesó también en el sentido de cuáles son las traducciones posibles que la burocracia realiza sobre las emociones al transformarse en política pública. Arribar a una respuesta sobre este punto implicó un desafío mayor, dada la extensión limitada que tuvo el trabajo de campo. Conservo este interrogante a modo de enigma para orientar las reflexiones que surjan de esta tesis en esa dirección, para las nuevas preguntas que aún no han sido formuladas.

Coordenadas sobre el contexto institucional

El análisis de este trabajo se ubica en Veracruz durante un período que se extiende desde 2006 hasta 2020. Si bien pueden rastrearse elementos que ayudan a la comprensión del fenómeno estudiado previos al 2006, es a partir de entonces que se evidencia un incremento exponencial de la violencia y las desapariciones de personas comienzan a tener un peso importante.

Para situar contextualmente el campo de la desaparición y búsqueda de personas en el país, y particularmente en esta entidad federativa, es preciso ubicar de antemano algunos puntos respecto a decisiones institucionales y políticas a nivel federal que dialogan con los sucesos

analizados en la entidad y que serán profundizados a lo largo de este estudio en los capítulos siguientes.

Legislación en Materia de Desaparición de personas

La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDP) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017 y entró en vigor el 16 de enero de 2018. Su promulgación fue un avance muy destacado en la materia, dado que es producto de un trabajo que protagonizaron los colectivos de familiares de desaparecidos mediante el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (MNDM), la Campaña contra la Desaparición Forzada, coordinado con el Senado de la República, la Cámara de Diputados, la Secretaría de Gobernación, personas expertas de la sociedad civil y organismos internacionales.

El MNDM comenzó en marzo de 2015, agrupando en ese entonces a 35 colectivos de todo el país. Desde ese momento, el principal reclamo del movimiento fue la creación de la primera ley general en materia de desapariciones en México. Luego de tres años la LGMDP fue sancionada. En la actualidad más de 60 colectivos de familiares de personas desaparecidas forman parte del MNDM, instando la implementación efectiva de la LGMDP en todo el país.

Esta normativa fue el primer instrumento legislativo de la política pública de búsqueda de personas y dio lugar a la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP), organizando de este modo la generación de una serie de instituciones, registros y articulaciones que deben ser atendidas por las autoridades.

El MNDM identifica retos en torno a la completa implementación de la ley. Son necesarios mecanismos extraordinarios y asignación de recursos suficientes; las entidades federativas deben armonizar la ley en su jurisdicción y operativizar las comisiones locales de búsqueda; la participación de los familiares de las personas desaparecidas debe estar garantizado en la implementación de la ley, las búsquedas y los procesos judiciales, a la vez que se debe reconocer la experiencia y conocimiento de los familiares en materia de búsqueda de personas; los registros de las personas desaparecidas, los registros forenses y los registros de fosas deben ser integrados, las fiscalías especializadas deben operar con efectividad para asegurar los resultados.

Estos desafíos se presentan en toda la federación, tomando cada entidad un modo diferente en su capacidad de implementación de la ley y ejecución de la política pública. Como se verá más adelante, el caso de Veracruz se sitúa dentro de las entidades que están respondiendo del modo adecuado a estas condiciones.

Reestructuración del Sistema de Seguridad Pública

Junto con la sanción de la LGMDP, el siguiente punto a tener en cuenta es la reestructuración que se realizó sobre el Sistema de Seguridad Pública a fines de 2018.

La Secretaría de Seguridad Pública y Ciudadana⁸ fue creada por la administración del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018 a 2024) al inicio de su ejercicio, reduciendo de cinco a tres las subsecretarías que la componen, y saliendo de la órbita de la Secretaría de Gobernación para pasar a depender directamente de Presidencia de la República, al igual que el resto de las Secretarías de Estado.

Transición de Procuraduría General de la República a Fiscalía General de la República

Otro cambio sustancial en la administración pública ocurrido a fines 2018 es la autonomización de la Fiscalía General de la República.

Estrictamente la transformación de Procuraduría General de la República (PGR) a Fiscalía General de la República (FGR) es parte de una reforma que se inició en 2014 y recién en 2019 pudo concluir el ciclo constitucional de su cambio mayor.

En 2014 se reformó el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear la Fiscalía General de la República (FGR), autónoma del Poder Ejecutivo, la cual reemplazó a la Procuraduría General de la República (PGR), cuyo desempeño fue marcado por su poca independencia y resultados.⁹

⁸ La SSPC fue creada mediante Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, señalando en su artículo 30 bis sus atribuciones, así como en su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2019.

⁹ Para profundizar en la transición de la PGR a la FGR ver el Informe de Balance y Resultados de Salvador Moreno Pérez para el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de agosto de 2020.

Un antecedente importante en la evolución del sistema de procuración de justicia en México es la transición del sistema inquisitivo al sistema de justicia penal acusatorio que comenzó en 2008 y finalizó en 2016.

De acuerdo al decreto por el cual se expide con la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR) los objetivos de esta dependencia son la investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos, otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, que contribuya a combatir la inseguridad y disminuirla; la prevención del delito; fortalecer el Estado de derecho en México; procurar que el culpable no quede impune; así como promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición de las víctimas, ofendidos en particular y de la sociedad en general (art. 2 de la LOFGR).

La principal diferencia de la nueva FGR con la PGR radica en la autonomía de gestión, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, la organización interna y organismos para su gestión.

A poco más de dos años la FGR llevó a cabo el proceso de transición con retos históricos heredados de la PGR. Uno de los principales casos en la materia es el Caso Ayotzinapa, en el cual la FGR sitúa como avances la creación de la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el Caso Ayotzinapa, de junio del 2019; la aprehensión de 46 exfuncionarios de Guerrero, a quienes se acusa de desaparición forzada y delincuencia organizada; la persecución penal contra Tomás Zerón de Lucio, exdirector de la Agencia de Investigación criminal, responsable de las investigaciones que concluyeron en la conocida “verdad histórica”, relato que fue echado por tierra en julio del 2020 (Moreno Pérez 2020).

Vale aclarar sobre este punto que de acuerdo con los hechos que se estén narrando se hará referencia a Procuración o Fiscalía, según corresponda.

De esta manera, la sanción de la LGMDP, y la reestructuración de dos instituciones encargadas de dar respuesta directa e indirecta al problema de la desaparición de personas constituyen un entramado administrativo clave para comprender la construcción de la política pública de búsqueda de personas en el país, y los efectos que estas modificaciones generaron a nivel local en las entidades federativas.

Creación de comisiones sobre casos especiales de desapariciones forzadas de personas

En consonancia con estos puntos, a partir del 2018 se crearon dos órganos por decreto referidos exclusivamente a dos de los eventos más resonantes en torno a la desaparición forzada de personas en México.

En diciembre de 2018, con la firma del primer decreto de su gestión de gobierno, Andrés Manuel López Obrador ordenó establecer las condiciones materiales, jurídicas y humanas efectivas, para fortalecer los derechos humanos de los familiares de las víctimas del caso Ayotzinapa mediante la conformación de una Comisión que otorgue la asistencia que los familiares de las víctimas del caso requieran ante la autoridad competente, a fin de hacer valer con efectividad el derecho humano que las víctimas u ofendidos tienen consagrado, así como a un correcto acceso a la justicia y al conocimiento de la verdad (artículos primero y segundo del DOF 04/12/18).

Esta Comisión está integrada por familiares de los estudiantes desaparecidos o quien ellos designen que los represente; un representante de las secretarías de Gobernación; de Relaciones Exteriores, y de Hacienda y Crédito Público, y por los expertos profesionales y técnicos, es presidida por la Secretaría de Gobernación, por conducto del Subsecretario de Derechos Humanos (artículo segundo del decreto). Hasta noviembre de 2021 se mantuvieron diez sesiones ordinarias y 21 reuniones extraordinarias, de las cuales se publican informes, hallazgos y acuerdos entre las partes involucradas.¹⁰

El 6 de octubre de 2021 se creó, también por decreto, la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990, período de la conocida Guerra Sucia.

Esta Comisión tendrá funciones de investigación, seguimiento, fiscalización, proposición y emisión de informes relacionados con hechos ocurridos entre enero de 1965 y diciembre de 1990, y para ello funcionará bajo cinco instrumentos durante dos años y medio, a partir de su creación.

Durante el mes de octubre de 2021 se dio a conocer el grupo de las personas expertas que conformarán la comisión de forma honorífica junto con el subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, Alejandro Encinas, los responsables del Archivo General de

¹⁰ Para más información sobre las actividades realizadas por esta comisión: http://www.comisionayotzinapa.segob.gob.mx/es/Comision_para_la_Verdad

la Nación, de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas.¹¹

Jurisprudencia

La impartición de justicia sobre el esclarecimiento de casos de desapariciones de personas es una de las mayores deudas que la República mexicana sostiene con sus ciudadanos.

En este marco, es destacable el fallo de junio de 2021 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) donde se aprobó por unanimidad el amparo en revisión relacionado con la desaparición forzada del joven Víctor Álvarez Damián (ocurrida el 11 de diciembre de 2013 en el puerto de Veracruz) en el cual se pronunciaron sobre el carácter obligatorio que tienen las Acciones Urgentes emitidas por la ONU.

Estas Acciones Urgentes son un mecanismo establecido en el artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas y que contribuye a que los Estados emprendan acciones inmediatas para la búsqueda y localización de personas desaparecidas.

Con esta aprobación, la SCJN insta a las autoridades mexicanas (fiscalías, comisiones de búsqueda y comisiones de atención a víctimas) a que realicen un trabajo diligente en la búsqueda e investigación de las personas desaparecidas y establece que éstas deben atender las determinaciones realizadas por el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU.

Visita Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU

A fines de agosto de 2021 el gobierno de México anunció que, finalmente, aceptó la visita solicitada por el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU formulada en el 2013. El Comité estuvo en el país del 15 al 27 de noviembre de 2021 visitando 13 entidades federativas: Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz.

¹¹ El medio Pie de Página presentó el 4 de noviembre de 2021 un informe sobre los retos que tiene por delante esta comisión, elaborado por Analy Nuño, periodista mexicana independiente especializada en derechos humanos, grupos indígenas, defensa del territorio y víctimas de la violencia.

Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://piedepagina.mx/comision-de-la-verdad-el-reto-de-comenzar-sus-labores-en-medio-del-escepticismo/>

El Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU es un órgano colegiado integrado por diez expertos independientes, nombrados por los Estados parte de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Su función es supervisar la aplicación de las disposiciones de este tratado.

El Comité destacó la importancia de que México haya aceptado esta visita, la primera que realiza a un país desde su creación, la cual definieron como una clara expresión de la apertura del Estado al escrutinio y al apoyo internacionales. Si bien el informe final de la visita será presentado en abril del 2022, en la conferencia de prensa realizada al finalizar la visita se precisaron algunas cuestiones que es importante mencionar en forma resumida.

El Comité precisó la cooperación del Estado mexicano durante la visita, favoreciendo reuniones con autoridades relacionadas con el fenómeno de la desaparición forzada en el ámbito federal y estatal. Se sostuvieron reuniones con autoridades, víctimas y colectivos de víctimas y organizaciones de la sociedad civil de todas las entidades federativas.

Dentro de los aspectos positivos, destacó el reconocimiento de la competencia del Comité para examinar quejas individuales, así como la decisión de la SCJN detallada en el apartado anterior. También los avances legislativos e institucionales producidos en los últimos años.

El Protocolo Homologado de Búsqueda y el Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niños, Niñas y Adolescentes, el establecimiento de las comisiones locales de búsqueda en el ámbito estatal, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), el Mecanismo de Identificación Forense y el Centro Regional de Identificación Humana de Coahuila, fueron elementos de la política pública de búsqueda de personas nacional reconocidos.

La creación de las comisiones especiales para casos específicos detalladas anteriormente, el Mecanismo Transnacional de Acceso a la Justicia para Migrantes y la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas dentro del Sistema Nacional de Búsqueda, fueron iniciativas reconocidas positivamente.

Sin embargo, el Comité constató que la situación de desapariciones de personas se mantiene en forma generalizada en el país, en un clima de impunidad y connivencia entre agentes estatales y el crimen organizado. Manifestó que es necesario que México adopte una política nacional de prevención de la desaparición que responsabilice a todas las autoridades y haga efectivos los derechos de las víctimas.

Uno de los elementos a revisar es la falta de coordinación entre autoridades y las limitadas atribuciones de las Comisiones de Búsqueda Nacional y las Comisiones Estatales que dificultan la búsqueda en vida de las personas desaparecidas o el levantamiento de cuerpos en los lugares de hallazgo, entre otras diligencias.

Respecto a las políticas de seguridad, el Comité sostuvo que el enfoque de seguridad que México ha adoptado no solo es insuficiente, sino que es inadecuado. En términos de impartición de justicia, la impunidad es casi absoluta y favorece la reproducción y el encubrimiento de las desapariciones forzadas. Las acusaciones formuladas, ordenes de aprehensión ejecutadas y sentencias emitidas en casos de desaparición forzada son ínfimas.

En suma, las acciones recientes de la política de búsqueda de personas que México lleva adelante fueron reconocidas y bien ponderadas por el organismo internacional, como también el rol de las mujeres y los colectivos en la lucha contra las desapariciones de personas, que han conseguido visibilizar el problema a nivel mundial y generar avances normativos e institucionales de importancia. Aun así, las políticas de seguridad y la impartición de justicia, ambas piezas fundamentales para poder resolver el problema de las desapariciones de personas en el país, siguen siendo una penosa deuda pendiente.

Este trabajo analizará el proceso de construcción de la política pública de búsqueda de personas en Veracruz, atendiendo principalmente a los cambios ocurridos en la administración pública a partir de 2018, luego de la sanción de la Ley Estatal 677. Para ello se describirán y analizarán las interacciones entre los familiares de personas desaparecidas y el Estado atendiendo tres momentos que pueden identificarse en la *denuncia* de las desapariciones de personas, el *reclamo* hacia las autoridades y la *búsqueda* de personas desaparecidas.

Los puntos de contacto y de fricción entre los colectivos de familiares de personas desaparecidas, las personas acompañantes de los familiares, las organizaciones de la sociedad civil y el Estado han sido —y siguen siendo— parte de una negociación permanente que va cobrando forma a través de distintas alianzas políticas y acuerdos a los que arriban.

Los graves problemas de seguridad que se vivieron en el estado, la capacidad de organización y movilización social por parte de los colectivos de familiares y los acompañantes, y el cambio de gestión de gobierno producido a partir de diciembre de 2018, trajeron consigo el

impulso de una agenda sobre búsqueda de personas que no había sido atendida hasta el momento y provocó que Veracruz sea una de las primeras entidades federativas en desarrollar una burocracia de búsqueda de personas desaparecidas que, si bien es perfectible, ya se encuentra funcionando.

Para finalizar, durante el trabajo de campo y posterior análisis de toda la información que surgió del encuentro con las personas involucradas en la búsqueda de personas desaparecidas en Veracruz, que con amorosa disposición, tiempo y entusiasmo me contaron de sus vidas, sus trabajos y sus expectativas sobre este proceso, tuve en mente un pequeño y poderoso verso de la poeta Circe Maia “de qué manera ataco con palabras/cosas tan delicadas”.

Esta pregunta, que me paralizó por momentos y me llenó de dudas respecto a cómo poder contar cosas tan terribles siendo justa con ellas, me lleva a reflexionar sobre la traducción que las instituciones hacen con las emociones que convergen en este tema. Espero continuar profundizando esta vertiente de análisis en proyectos futuros.

Mapa sobre la estructura de la tesis

La organización de la descripción y análisis de la reciente construcción de la política pública de búsqueda de personas de Veracruz que presento en esta tesis está dispuesta en tres capítulos separados cada uno de ellos en dos partes.

El segundo capítulo “Desapariciones” aborda en la primera parte una serie de reflexiones sobre las formas de conceptualizar a la categoría desaparición de personas desde las ciencias sociales y el derecho, con el objetivo de arribar a una categoría metodológica de trabajo. En la segunda parte se recuperan las formas de registro de este fenómeno desde el nivel federal y estatal y, con los datos oficiales, se realiza una caracterización del evento en la entidad.

El tercer capítulo, “Reclamo”, está dedicado en la primera parte a revisar el contexto político y social de Veracruz durante la última década, marcada a fuego por el disparo de los indicadores de violencia, y la emergencia de la movilización social bajo dos figuras clave en el campo de búsqueda de personas, los familiares y los acompañantes. Luego de describir a estos dos actores sociales protagonistas del campo de la desaparición y búsqueda de personas de personas en la entidad, en la segunda parte de este capítulo se analizan cuáles fueron las articulaciones entre la movilización social y las agencias estatales que tuvieron lugar en Veracruz durante el período de tiempo estudiado.

En el cuarto capítulo, “Búsqueda”, en la primera parte se describen las instituciones que forman parte de la burocracia de búsqueda de personas en Veracruz y en la segunda parte se distinguen cuáles son las formas y estrategias de búsqueda de personas en la actualidad.

En quinto capítulo lo ocupan las Reflexiones finales de la tesis, en las cuales distingo en primer lugar los hallazgos a los que arribé a partir de la pregunta de investigación; luego, aquellas limitaciones externas con la cuales me encontré y debieron asumirse como pendientes en el camino. Junto a estas consideraciones presento algunas perspectivas de análisis que se desprenden del trabajo realizado bajo nuevas preguntas e ideas de investigación posibles de encarar en proyectos futuros. Por último, realizo una breve reflexión sobre los encuentros personales que este estudio me permitió.

Hacia el final del texto, en el Anexo Metodológico, se presentan con detalle cuestiones relativas a la metodología utilizada, relevamiento y análisis de los datos, y en la Referencias se sitúan las fuentes de consulta utilizadas.

Capítulo 2

Desapariciones

Introducción

La desaparición de personas es uno de los problemas más acuciantes en México, sin embargo, no se trata de un fenómeno nuevo. Los datos correspondientes a las últimas décadas del siglo pasado muestran que la desaparición de personas está presente desde los años de la llamada “Guerra Sucia” (1965-1982), cuando la desaparición forzada junto con la tortura, la detención arbitraria y la ejecución extrajudicial fueron parte de un accionar represivo del Estado (Villareal Martínez 2014) que se instrumentó para contrarrestar a los grupos “subversivos” que emergieron en un clima político de protesta y reclamo en el continente americano y del cual México formó parte (Pozos Barcelata 2018).

A partir de 2006, en el contexto de la denominada “Guerra al narcotráfico”, el problema de la desaparición de personas adquirió el tono propio de países con regímenes dictatoriales o que se encuentran atravesando una guerra civil¹² debido a su profunda magnitud (Gravante 2018; Schedler 2018). La política militarista implementada por los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto dejó como resultado un incremento exponencial de la violencia que se vio reflejado en homicidios, secuestros, desplazamientos forzados y desapariciones de personas. Esta situación fue desacreditada de diversas formas por las autoridades, al tiempo que denunciada internacionalmente por diversos organismos de derechos humanos.

En el período de gobierno de Felipe Calderón, 2006 a 2012, el posicionamiento frente a la escalada de violencia fue denegatorio, se identificaba y señalaba el problema por fuera de la responsabilidad estatal, entendido únicamente como un conflicto entre organizaciones criminales o grupos delincuenciales que dirimían violentamente su rivalidad. En el sexenio siguiente, el discurso del gobierno de Enrique Peña Nieto reemplazó la negación por el

¹² Schedler (2018) describe la situación mexicana como una guerra civil, entendida técnicamente como una confrontación entre grupos armados dentro de un Estado, o entre un grupo armado y el mismo Estado, que causa un mínimo de mil muertos al año. No se trata de una guerra por el Estado ni por ideología, de acuerdo con su argumento la guerra civil en México esta librada por ganancias materiales, no políticas.

silenciamiento. La estrategia de externalizar la violencia como un asunto de delincuentes simbólicamente expulsados de la nación fue cambiada por la consideración del problema de la violencia como un asunto menor (Schedler, 2018).

El cambio de mando de gobierno federal ocurrido a inicios de diciembre de 2018 mostró, hasta la fecha, acciones tendientes al reconocimiento de la situación, adquiriendo una postura que pretende diferenciarse de los mecanismos de negación y silenciamiento sostenidos anteriormente por el Estado mexicano.

En este capítulo abordaré las formas de conceptualizar y comprender las categorías sobre desapariciones de personas que se fundaron en las ciencias sociales y el derecho, sus alcances y limitaciones. Para ello, partiré de las discusiones que surgieron durante las sesiones del Diplomado de Búsqueda de Personas que tuvo lugar en el CIESAS Golfo, donde comencé el trabajo de campo de esta investigación; con el propósito de arribar a una construcción teórico metodológica sobre la desaparición de personas.

En la segunda parte de este capítulo describiré cuáles son las formas de registro del fenómeno que existen en el país y en particular en Veracruz de acuerdo con las fuentes oficiales, problematizando cuáles son los criterios y fuentes utilizados y qué información no logra ser capturada. Con estos datos provenientes de fuentes oficiales realizaré una caracterización del fenómeno de la desaparición de personas en el país y en la entidad federativa.

Primera parte

La experiencia piloto de formar buscadores

Cerrando 2019 comenzó en la ciudad de Xalapa el Diplomado de Búsqueda de Personas en la Unidad Golfo del CIESAS y se extendió hasta mayo del pandémico 2020.

Se trata de un programa de capacitación codiseñado por la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) y la CEBV dirigido a las Comisiones Locales de Búsqueda de todas las entidades federativas del país. Esta instancia formativa tiene como objetivo cumplimentar con las disposiciones del marco jurídico que regula las actividades de búsqueda de personas.¹³

Se ejecutó por primera vez en Xalapa, teniendo como destinatarios a todos los integrantes de la CEBV y a tres integrantes de la Comisión Estatal de Búsqueda de Tabasco, que se conectaban por vía remota. Se trató de una experiencia piloto y de acuerdo con sus resultados se pretende replicarla en todo el país.¹⁴

Para la evaluación de este proceso se conformó un Comité Tripartito de Evaluación, el cual fue constituido por una persona integrante de la CNB, una de la CEBV y una del CIESAS-Golfo. En el marco de la ejecución de esta evaluación del Diplomado, participé como colaboradora en las actividades realizadas por CIESAS-Golfo y comencé —sin anoticiarme del todo en ese momento y con otras preguntas de investigación en mente— mi trabajo de campo.

¹³ A nivel nacional, el artículo Tercero Transitorio de la LGMDP indica que “Los servidores públicos que integren las Fiscalías Especializadas y las Comisiones de Búsqueda deberán estar certificados dentro del año posterior a su creación. Para los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Comisión Nacional de Búsqueda emitirá los criterios previstos en el artículo 53, L, de esta Ley, dentro de los noventa días posteriores a su entrada en funciones”.

En la normativa estatal, el artículo 29 fracción VI de la Ley 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establece que el Mecanismo Estatal de Coordinación para la Búsqueda de Personas Desaparecidas deberá “Garantizar que el personal que participe en acciones de búsqueda de personas, previstas en la Ley General y esta Ley, reciban la capacitación necesaria y adecuada para realizar sus labores de manera eficaz y diligente”. De igual manera, la fracción L del artículo 33 de la Ley 677 establece que la Comisión Estatal de Búsqueda tiene la atribución de “Aplicar los criterios de capacitación, certificación y evaluación del personal que participe en las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas emitidos por la Comisión Nacional”.

¹⁴ A partir de esta primera experiencia, el 2 de octubre de 2020 la CNB emitió los “Criterios para la capacitación, especialización, certificación y renovación de la certificación”, en los que deben basarse, desde entonces, las tareas de capacitación de los buscadores y buscadoras de las comisiones locales del país.

En 2021 se llevó adelante el Diplomado de Búsqueda de Personas del Sureste, destinado a las Comisiones Locales de Búsqueda de las entidades federativas de esta región del país, a saber: Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Puebla, Tlaxcala, Oaxaca y Veracruz.

El 7 de diciembre de 2019 fue la sesión de apertura, una mañana de sábado helada. Haciendo uso de la presencialidad, desconocíamos en ese momento que la presencia física podía convertirse en algo excepcional, participé del breve acto inaugural desde el auditorio, donde estaban los y las trabajadoras de la CEBV.

Ocupaban las butacas disponibles acomodados en distintos grupos que supuse respondían a la organización segmentada de los grupos de trabajo que conformaban en la comisión. Percibí entusiasmo en la mayoría, aún a esas horas de la mañana, en la que habitualmente estaban fuera del trabajo. Algunos presumían chalecos con la insignia de la CEBV. La juventud de gran parte de ellos y el estreno de prendas oficiales da cuenta de lo novedosa que es esta institución.

La apertura estuvo a cargo de las autoridades de los tres organismos encargados del diplomado. En sus discursos situaron a la desaparición de personas en el país como una emergencia y que parte de aceptar esta problemática implica formar las bases de las instituciones recientes. Además de ser un mandato especificado en la LGMDP, la capacitación de los y las trabajadoras de las comisiones locales de búsqueda se presentó como un proceso que pretende transformar un grupo de personas en una institución.

Luego de dejar en claro que nadie quisiera que este tipo de instituciones existan, especificaron los mayores retos que tienen por delante. Quizá uno de los más determinantes es la ausencia de experiencia acumulada, ya que no existen comisiones de búsqueda de personas en el mundo que no cuenten con ninguna limitación a un período histórico determinado.¹⁵ La CNB y las comisiones locales deben buscar personas que desaparecieron hoy y también personas que desaparecieron hace cinco, diez o cuarenta años.

La realización del diplomado en forma conjunta con un centro público de investigación como el CIESAS marcó que es necesario formar puentes para la transmisión de saberes, sin

¹⁵ En la actualidad existen cuatro instituciones en América Latina creadas específicamente para la búsqueda de personas desaparecidas: La CNB de México y las comisiones locales de las 32 entidades que componen la federación mexicana; la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas (DGBPD) dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el Perú; la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Adultas Desaparecidas en el contexto del Conflicto Armado (CONABUSQUEDA) de El Salvador; la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado (UBPD) en Colombia. Para más información sobre las particularidades de este tipo de instituciones ver el informe “Comisiones de búsqueda en América Latina” de la Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo (GIZ) (Hinestroza, Jave y Hunle 2021).

La particularidad de la institución de búsqueda mexicana es que, a diferencia de las otras tres, ésta no responde a un escenario de justicia transicional o a un contexto de posconflicto, que delimita un período histórico acotado. En el caso mexicano, la CNB y las comisiones locales se han creado para la búsqueda inmediata de personas desaparecidas, de un evento que es a la vez histórico y al mismo tiempo se encuentra en curso.

embargo, el principal norte que las autoridades destacaron para la creación de esta nueva institucionalidad es atender a las respuestas que obtuvieron por parte de las familias buscadoras.

Para el armado del programa de capacitación se exigió un nivel de profesionalismo alto y se consultó a los saberes expertos qué implica “ser un buscador”. Las y los familiares de los colectivos consultados para ello referenciaron mayormente aspectos vinculados a la emoción y a la sensibilidad. Uno de los requisitos principales que mencionaron es el trato digno de todas las víctimas.

La participación de la voz de las familias en la formulación de los contenidos del Diplomado de búsqueda de personas puede leerse como la continuación del impulso que provocan en la política pública. La LGMDP fue su primer logro y no será el único.

Los contenidos del programa estuvieron divididos en dos bloques generales: I) Normas y Familias y II) Desaparición y Búsqueda, los cuales fueron impartidos por especialistas en la materia. El cuerpo docente estuvo conformado por profesionales distinguidos de las áreas mencionadas, funcionarios públicos, miembros de la CEBV y referentes expertos de la sociedad civil, coordinadoras de colectivos de familiares de personas desaparecidas y acompañantes.

De acuerdo a las observaciones realizadas durante el dictado de las sesiones, las ideas fuerza que buscaron transmitirse en el Diplomado a las y los aspirantes pueden resumirse en dos: por un lado, las acciones de búsqueda de personas que se realizan desde el Estado forman parte de un Sistema Nacional de Búsqueda, que incluye actores de la sociedad civil y del Estado, en todos sus niveles de jurisdicción y de gobierno, del cual forman parte las Comisiones Locales de Búsqueda; y por otro, que existen varias formas de ausencia en las desapariciones de personas, independientemente de que se hayan cometido delitos o no, y el derecho a ser buscado es de todas las personas, existan o no carpetas de investigación en curso.

Estas ideas fuerza sintetizan el espíritu que pretendió transmitirse en la formación de los y las buscadoras. Comprender que forman parte de una burocracia de búsqueda que es parte de una arquitectura institucional mayor, y distinguir las dos perspectivas que existen a la hora de buscar a una persona que está ausente, la penal y la humanitaria.

En este sentido me llamó particularmente la atención la forma en la cual los docentes de las sesiones del diplomado formulaban algunos interrogantes sobre la desaparición de personas: “¿Puede una persona estar desaparecida si nadie nota su ausencia? ¿Quién desconoce su paradero? ¿Se puede comenzar a buscar desde las instituciones cuando nadie comunica que alguien falta? ¿Se puede buscar de cualquier manera sino nos anoticiamos de su falta?”

¿Cómo se conceptualizan las desapariciones de personas?

Con la intención de reflexionar sobre el desarrollo de la categoría *desapariciones* con la que trabajé en esta investigación consideraré, en primer lugar, cuáles son los modos en que este fenómeno es abordado conceptualmente desde las ciencias sociales, para poder analizar el caso de las desapariciones de personas en México en la actualidad y la consecuente construcción de la política pública de búsqueda de personas desaparecidas en la entidad.

En los últimos años los sucesos recientes asociados a contextos de violencia han sido revisados por muchos investigadores, utilizando diferentes enfoques y ópticas desde los cuales se ha ido forjando un campo de estudio que comprende aportes significativos en torno a la desaparición de personas como un problema a considerar desde las ciencias sociales.

Para observar cómo esta categoría se ha ido moldeando a través de las formulaciones teóricas es posible tomar como punto de partida la periodización analítica de Pozos Barcelata (2018) en la que sitúa las etapas que tuvo el dispositivo de desaparición forzada de personas cuando comenzó a ejecutarse en México y cómo se adaptó a las características propias del país. En un primer momento las desapariciones de personas se implementaron con la finalidad de desarticular a los movimientos subversivos en el marco de la “Guerra Sucia”, y luego fue una práctica utilizada por otros actores, obedeciendo a objetivos diversos.

La autora señala tres periodos históricos donde ha estado presente la desaparición de personas: el primero correspondiente a la “Guerra Sucia”, el segundo a la década de los años 1990, conocida como “la década de la transición a la democracia”, y finalmente un tercer período que se extiende entre 2006 y 2018 llamado el de la “alternancia política”.

Esta periodización resulta pertinente para pensar de modo conjunto con la propuesta de una *construcción científica de la categoría desaparición* formulada por Gabriel Gatti (2017) que permite dar cuenta de la multiplicidad de formas de ausencia que en ella pueden ser interpretadas.

En sus últimos trabajos este autor sostiene que la desaparición de personas no sólo se ha pluralizado conceptualmente, sino que se transnacionalizó y naturalizó, ubicando un proceso muy rápido que abarca desde el surgimiento de la categoría detenido-desaparecido en Argentina en los años setenta, hasta las desapariciones de personas actuales que ocurren tanto en México como en el resto del mundo.

Al analizar este proceso, sugiere que detenido-desaparecido, desapariciones y desapariciones forzadas constituyen formas de nombrar un fenómeno que en ocasiones son

válidas como sinónimos y en otras referencian eventos muy dispares, en los cuales es posible considerar una migración de la categoría que transcurre por distintas capas de significado (Gatti 2017).

De este modo, luego de afirmar que se trata de una categoría dinámica tanto teórica como metodológicamente, este autor propone:

para una tarea de sistematización pendiente propondría dar forma al CCD (concepto científico de la desaparición) distinguiendo tres tipos de desaparecido: el *desaparecido originario*, el *desaparecido originario extendido*, el *desaparecido social*. Los tres tienen en común la incomodidad, la ambigüedad, la indeterminación, la paradoja, la incertidumbre. De distinto, los grados de institucionalización administrativa, de reconocimiento social, de representación política, científica y artística, que va, en todos los casos, de más a menos. (Gatti 2017: 26).

De acuerdo con su formulación analítica, el *desaparecido originario* responde a la nominación que el derecho internacional tipifica como “desaparición forzada”, que se comprende bajo la fórmula de persecución y represión política por parte del Estado a los ciudadanos y, posteriormente, la sustracción de la persona y el no otorgamiento de información sobre su paradero.

Esta forma de pensar la desaparición originaria es coincidente con la definición de desaparición forzada manifestada en el Convenio Internacional de la Asamblea General de la ONU en 2006, donde se comprende a la desaparición forzada de personas como la privación de la libertad de una persona bajo cualquier medio, ejecutada por agentes del Estado o por personas o grupos que actúan con su aquiescencia, además de la negación del hecho y de ocultar el paradero de la persona, que por esta acción la sustraen de la protección de la ley.¹⁶

En este sentido pueden interpretarse las desapariciones de personas del primer período mexicano presentado anteriormente. Camilo Vicente Ovalle (2019) al examinar la desaparición

¹⁶ Para profundizar en el recorrido de la construcción de esta categoría jurídica, ver “*Los no contados. Desbordamientos del concepto jurídico de desaparición*” (Gatti, Irazuzta, y Sáez 2020) donde se describe la trayectoria de esta categoría luego de las visitas que la Comisión Internacional de Derechos Humanos realizó en Argentina en el año 1979. Al año siguiente, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU instituyó el Grupo de Trabajo de desapariciones forzadas, primer mecanismo global temático en materia de violaciones de derechos humanos. A partir de entonces la categoría inició su recorrido, hasta ser objeto de una Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1992, de una Convención Interamericana en 1994 y de un Convenio Internacional en 2006. La ejecución sistemática de este delito es un crimen contra la humanidad, según el Estatuto de la Corte Penal Internacional de 1998.

forzada dentro de los marcos de la “Guerra Sucia” y el autoritarismo mexicano, postula a la detención-desaparición forzada como

una forma específica de las violencias de Estado que se presentan como una práctica, particularmente dentro de las instituciones encargadas de la seguridad, que en algunos momentos aparece como estrategia sistemática, planificada y ejecutada desde o al amparo del Estado, para la eliminación de aquellos definidos como enemigo político (Ovalle 2019: 15).

Gabriel Gatti sostiene que la categoría detenido-desaparecido propia de la desaparición originaria surge de las formas nativas que tuvieron los familiares de personas desaparecidas argentinas de narrar estas ausencias, procurando manifestar de modo claro la responsabilidad del Estado en estos sucesos (Gatti 2017).

Por otra parte, Pilar Calveiro (2021) propone que, desde las ciencias sociales, al hablar de desaparición forzada se hace referencia a

la privación de la libertad de un persona por parte de agentes del Estado —o de grupos privados asociados o tolerados por éste— que niegan su paredero para ejercer sobre ella cualquier tipo de violencia de manera irrestricta, lo que habitualmente termina en la muerte de aquella y, cuando ocurre, esconden el cadáver y todas las pruebas del delito, con el objeto de garantizar la impunidad y diseminar el terror. Cuando esta práctica, conservando sus rasgos, es realizada por grupos cuya vinculación con el Estado no es demostrable, hablamos sin más de desaparición (Calveiro 2021:20)

En línea con González Villarreal (2012), Calveiro sostiene que la desaparición forzada es una “tecnología política”, que comprende prácticas, instituciones y discursos específicos, que conforman un dispositivo desaparecedor —estatal, particular o mixto— cuya utilización no es exclusiva de las dictaduras, sino que es frecuente en países formalmente democráticos (2021).

La siguiente categorización considerada, el *desaparecido originario extendido*, es resultado de la vernacularización de lo que el derecho internacional tipificó como desaparición forzada en casos cuya facticidad no coincide con ese tipo jurídico. Gatti plantea que se trata del propio acto de nominación más el despliegue consecuente en esos casos de lo que él considera como la maquinaria del humanitarismo, que arrastra en dirección al primer tipo, la desaparición originaria, y a la adopción de las características propias de él.

Hechos tales como que la desaparición o la persona desaparecida se nombren retroactivamente, o las dificultades para ajustar lo sucedido a lo que el tipo jurídico indica, hacen de los de este tipo, casos repletos de paradojas, efervescencias, precarios y muy creativos, en los que el desembarco de la categoría y de todos sus soportes institucionales, materiales, organizativos, nominales, etc., va acompañado de una intensa pugna por los sentidos de ese significante y por apropiarse de él, por ser *adecuadamente* víctima de desaparición forzada, por encontrar identidad con esta categoría, nueva para muchos de los que se instalan en ella (Gatti 2017: 26).

En el *desaparecido originario extendido* el autor entiende una forma de rebasamiento teórico al nominar hechos empíricos con categorías construidas previamente, en contextos político sociales diferentes, que a su vez promovieron herramientas de conceptualización estética y simbólica en torno a la figura de los detenidos desaparecidos del primer período. La extensión se ubica en la dificultad para encajar los sucesos sin estar presentes los elementos necesarios para tratarse de una desaparición forzada con fines políticos: el ejercicio de movilización o protesta social, la persecución, la represión del Estado y el ocultamiento de información.

Carolina Robledo Silvestre (2019) recupera algunas de las conceptualizaciones de Gatti y al abordar la desaparición de personas sostiene que ésta se excluye discursivamente del campo al que había sido confinada en sus orígenes para ubicarse en uno de nuevos actores y acciones que diluyen intencionalmente las responsabilidades.

Precisamente uno de los rasgos fundamentales que la autora encuentra en las desapariciones de personas recientes en México es la colusión entre agentes del gobierno e integrantes del crimen organizado, situación que compele a la necesidad de cuestionar las categorías que habían permanecido impenetrables para referirnos a este fenómeno.

Sobre este punto, atendiendo a la necesidad de poder conceptualizar los nuevos desafíos que representan contextos como el caso mexicano a partir de 2006, Ariel Dulitzky, ex presidente del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas e Involuntarias de la ONU, plantea que en la actualidad las desapariciones de personas ocurren en contextos que requieren un replanteamiento de sus contornos (Dulitzky 2016).

Siguiendo estas reflexiones es que considero que esta forma extensiva de la categoría desaparecido originario puede encontrarse en el segundo y el tercer período mexicano propuesto anteriormente, tanto en la década de la transición a la democracia, como en el período de la alternancia política.

En las formulaciones precedentes el rebasamiento inherente a la categoría desaparecido originario extendido se explica principalmente por la falta de claridad respecto de la responsabilidad y participación del Estado en el acto de la desaparición de personas, cuestión que diferencia estos dos períodos analíticos respecto del primero, donde la responsabilidad directa del Estado en las desapariciones de personas es incuestionable.

En los últimos años, debido a la expansividad de la violencia y a la falta de certezas sobre las fuentes de la misma, el gobierno no aparece como un oponente directo de la lucha de los familiares de personas desaparecidas. Esta situación es sustancialmente diferente respecto de las condiciones del período de la “Guerra Sucia”, cuando el gobierno era el principal y único responsable de las desapariciones, y se definía de este modo como el oponente directo de los familiares de las víctimas (Robledo 2017).

Considerando el mismo período histórico, Calveiro (2021) distingue dos momentos en la reciente historia mexicana de la desaparición de personas, en las cuales argumenta que la práctica se sostiene como tal pero se adecúa a las formas de organización de poder que rigen en cada época y en cada sociedad. Para ello, utiliza el concepto de gubernamentalidad de Michel Foucault, entendida como “técnica de gobierno que sirve de base al Estado moderno”¹⁷ pero que no se restringen a él. La gubernamentalidad comprende no sólo a las instituciones sino también a los procedimientos y tácticas orientados al control de la población, de los recursos y de la conducta de las personas mediante los dispositivos de seguridad y de construcción de discursos y “verdades”.

De esta manera, distingue en el primer período ubicado a partir de la década del 70 un dispositivo desaparecedor gestionado desde el Estado que se naturaliza como práctica represiva y sin embargo se distingue de las gubernamentalidades de los países del cono sur de aquel entonces, dirigidos por dictaduras cívico militares, al acontecer en un régimen de gobierno democrático. El otro período que Calveiro sitúa, iniciado los años 2000, se desarrolla bajo otro tipo de gubernamentalidad diferente, en la cual se amplían los perpetradores y las víctimas, los modos de operación y se configura un dispositivo diferente (Calveiro 2021). En este período la autora señala *redes de poder estatal-mafiosas*¹⁸ que “sobrepasan la escala nacional para tener un alcance global y son parte de la escandala concentración de recursos, riqueza, poder y conocimiento que ocurre en el neoliberalismo” (Calveiro 2012).

¹⁷ Las comillas son de la autora. La cita es referida a *Seguridad, territorio y población*, Foucault, M. (2006:448)

¹⁸ Cursivas de la autora.

Retomando las categorías a problematizar propuestas y marcando un cuestionamiento más profundo a lo que define como exportación progresiva del discurso militante al lenguaje de las ciencias sociales y el derecho, Elizabeth Ansttet (2017) se pregunta

si la exportación de los términos “desapariciones forzadas” o “detenidos-desaparecidos” a contextos sociohistóricos alogenos con relación a aquellos en los que se forjaron inicialmente, permite llamar la atención sobre categorías de víctimas descalificadas por largo tiempo, o cuya existencia tardó en ser reconocida. Esta comparación entre casos diferentes, o más bien la reivindicación de su similitud, oculta varios elementos fundamentales para la inteligibilidad de las situaciones, y al hacerlo, interpone una pantalla que impide el análisis fino de las diferentes condiciones de las víctimas. Ya desde ese único punto de vista, comparación no es razón (Ansttet 2017:37)

Al trabajar sobre la exportación de la categoría desapariciones forzadas, Ansttet no sólo se detiene en la responsabilidad o participación del Estado en los hechos, sino que realiza un análisis sobre el carácter público y privado que han tenido las personas que fueron víctimas de desaparición, ubicando un parteaguas en el ejercicio clandestino y planificado que han tenido quienes fueron víctimas de la práctica de la desaparición por ser considerados opositores políticos, frente a aquellos que son víctimas del carácter público de la violencia en la actualidad

[...] esas exportaciones terminológicas —y las transferencias de capital simbólico que contienen— contribuyen a la lamentable instrumentalización de la voz de las víctimas, como señalaba Castillejo-Cuéllar (Cuéllar 2005) (...) en la dimensión globalizada del mercado de las víctimas, así como en sus derivaciones. Y si bien el intento de “consolarse con palabras”, según la expresión de Flaubert, y hacer un uso amplio de la comparación con el caso de los desaparecidos latinoamericanos podría entenderse en el discurso militante, no puede, en cambio, ser válido en ciencias sociales, porque contribuye a sembrar confusión y a oscurecer, más que a aclarar, la situación, y porque es fruto de un abuso de lenguaje perjudicial para la construcción de una reflexión crítica. Es aun más grave: esta confusión puede convertirse en la base de futuros negacionismos, en el Cono Sur o en otras partes (Ansttet 2017: 46)

Las conceptualizaciones de Anstett son provocadoras ya que avanzan con una lectura no solo descriptiva de este rebasamiento a otras formas donde el Estado no tiene una participación tan evidente, sino que presenta cuáles pueden ser los efectos que los fórceps conceptuales pueden generar en las víctimas y en los modos de comprensión del fenómeno por parte de las ciencias sociales.

Por último, en la tercera forma que cobran las categorizaciones sobre las desapariciones de personas, el *desaparecido social*, se hace referencia a la población marginada de la sociedad, “que hoy abunda, tanto en las fronteras del mundo, como en su centro, en cualquiera de los lugares de contención del desorden: centros de migrantes, campos de excepción, guetos de precariedad” (Gatti 2017:28).

La desaparición social, de acuerdo al autor, es una ampliación conceptual que va incluso “más allá” que la formulada como desaparición extendida, este autor recupera a Moffatt para describirla como una figura que no es producto de fenómenos, hechos o períodos únicos de la historia, sino habitantes de catástrofes sociales ordinarias (Gatti 2017).

Esta última forma en la que es comprendido el concepto de la desaparición de personas es cada vez más difusa y es prudente considerarla todavía en construcción, atendiendo a los debates y contrapuntos que presenta dentro de la comunidad académica¹⁹.

Así, siguiendo a estos autores es posible dar cuenta que la forma de conceptualizar y comprender que el fenómeno de la desaparición de personas desde las ciencias sociales está ampliándose, expandiendo sus límites, para incluir un número cada vez mayor de prácticas en contextos de violencia.

Las desapariciones de personas pueden ser consideradas tanto una problemática social de largo aliento, asociadas a las formas de ejercicio de poder represivo del Estado, como también un fenómeno que traspasa fronteras, producto de los contextos de marginalidad y desregulación económica propias del desmantelamiento del Estado en los sistemas neoliberales.

Definiciones legales y formas jurídicas: Desaparición forzada, desaparición cometida por particulares y no localización

Una vez situado que la desaparición de personas es una categoría en tensión, problematizada por las ciencias sociales, es importante mencionar cuál es el texto de la LGMDP y su armonizada Ley 677, dado que ambos productos legislativos fueron creados para responder a la problemática

¹⁹ En el citado artículo de Pilar Calveiro, “Desaparición y Gubernamentalidad en México”, la autora presenta algunos interrogantes frente a la figura de la desaparición social, brindando diferencias interesantes en torno a las implicancias directas en la corporalidad que la desaparición provoca. Se sugiere su lectura para una mayor profundización en estos debates.

de la desaparición de personas en México, motivados por los reclamos y la presión ejercida por los colectivos de familiares de personas de todo el país, y de Veracruz en particular.

La LGMDP²⁰ fue sancionada a fines de 2017, se trata del primer instrumento de la política de búsqueda de personas del país y constituye una herramienta muy importante que representó un avance en la mutua constitución de instituciones, dado que llega a ser sancionada tras un consenso amplio entre las instituciones públicas, los colectivos de familiares de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales que participaron en su formulación. La creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas a partir de esta norma, es producto del encaje institucional traccionado por la influencia de los colectivos de familiares de personas desaparecidas a través del cual consiguieron institucionalizar su propia agenda.

En la LGMDP se establecen cuáles son las personas protegidas por la ley y los delitos que la misma prevé. Las personas protegidas por la ley se definen bajo dos figuras; en el artículo cuarto, fracción XV se considera a una *persona desaparecida* a la persona cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito; en el punto XVI a una *persona no localizada* a una persona cuya ubicación es desconocida y que de acuerdo con la información que se reporte a la autoridad, su ausencia no se relaciona con la probable comisión de algún delito.

Por otra parte, la ley prevé tipificaciones de delitos que hacen a la desaparición de personas, respondiendo a uno de los problemas más significativos que existían en el país, ya que hasta su sanción no había definiciones legales adecuadas, a la vez que en algunas entidades no estaba siquiera considerada esta acción como un delito, y en aquellas que sí, las definiciones eran muy dispares.

Hasta la sanción de esta ley general, todos los casos de desapariciones de personas que tuvieron lugar en México desde la “Guerra Sucia” no estaban comprendidos bajo la misma forma legal, sujetos a la discrecionalidad de cada entidad federativa.

²⁰ Esta norma será analizada con mayor profundidad en el siguiente capítulo, “Reclamo”, en forma conjunta con la armonización legislativa que tuvo lugar en Veracruz a través de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El texto completo de la Ley General se encuentra en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5504956&fecha=17/11/2017

Esta situación afectaba seriamente la investigación de los casos, dado que en ocasiones se recurría a otros tipos penales que no eran adecuados o pocas veces se lograba acreditar que se trataba de desapariciones de personas (I(dh)eas e IMDHD 2018).

Son dos los delitos principales que se contemplan en la LGMDP:

a) Desaparición forzada: comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público o el particular, que, con la autorización, el apoyo, o la aquiescencia de un servidor público, priva de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero (artículo 27 de la LGMDP).

b) Desaparición cometida por particulares: incurre en el delito de desaparición cometida por particulares quien priva de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o a su suerte o su paradero (artículo 34 de la LGMDP).

Luego de considerar las reflexiones teóricas que realizaron sobre las desapariciones de personas y teniendo presente los tipos de delitos que este nuevo texto normativo sanciona, es posible presentar gráficamente las formas en las que puede conceptualizarse la desaparición de personas, con los tipos jurídicos que la ley introduce y otros delitos que pueden comprender una desaparición, y el estatuto de las personas que se encuentran protegidas por la legislación.

Tabla 1. Conceptualizaciones sobre la categoría Desaparición de Personas y formas jurídicas.

Conceptualización	Forma Jurídica	Responsable/Perpetrador	Persona (des) protegida*
Desaparición originaria	Delito de Desaparición forzada	Servidor público o particular con autorización, apoyo o aquiescencia de un servidor público.	Persona desaparecida
Desaparición originaria extendida	Delito de Desaparición cometida por particulares	Particulares	Persona desaparecida
Desaparición originaria extendida	Delito de Trata de personas	Particulares	Persona desaparecida
Desaparición originaria extendida	Delito de Secuestro	Particulares	Persona desaparecida
Desaparición originaria extendida	Delito de Privación ilegal de la libertad	Particulares	Persona desaparecida

Ausencia voluntaria	No localización		Persona no localizada
---------------------	-----------------	--	-----------------------

Fuente: Elaboración propia.

* Esta columna hace referencia a las figuras legales que son protegidas en la LGMDP. De acuerdo a la Ley General de Víctimas pueden ser referenciadas como víctimas directas (las personas desaparecidas) y víctimas indirectas (sus familiares).

Esto destaca que la desaparición en sí es un término equívoco, dado que puede representar una conducta delictual, antijurídica, que puede ser el resultado distintos tipos de delito; como también puede tratarse de una situación donde no se presume la existencia de un tipo de delito alguno.

De acuerdo con estas comparaciones una persona puede estar desaparecida y haber sido víctima de al menos cinco tipos de delitos diferentes, de modo que existen al menos cinco caminos distintos de investigación posibles para su resolución en términos de localizar a los responsables del hecho. Incluso, puede sumarse una sexta hipótesis delictiva como el homicidio o asesinato; en este caso la ausencia de la persona que está desaparecida no corresponde a una voluntad de ocultamiento (propio de los delitos de desaparición forzada, desaparición cometida por particulares, secuestro, privación ilegal de la libertad y trata de personas) sino a una privación de la vida, sin que su familia aún se anoticie de ello.

Por otra parte, es posible que una persona esté desaparecida sin tener la presunción de que se haya cometido un delito, como pueden sugerir las conceptualizaciones de las desapariciones sociales y las ausencias voluntarias.

Estas dos formas de comprensión son un tanto complejas. En el caso de las desapariciones sociales, definidas previamente como las ausencias producto de la vida en condiciones de marginalidad o provocadas por un desastre socio ambiental, actualmente son debatido ya que en última instancia estas ausencias podrían interpretarse como producto de la negligencia del Estado en sus funciones de garantizar, por ejemplo, las condiciones dignas de vida en un sentido amplio.

En el caso de las ausencias voluntarias, particularmente luego de la contingencia sanitaria de Covid-19 y las indicaciones de la jornada de distancia social, se registraron numerosos casos, en su mayoría de adolescentes y jóvenes, que se ausentaron de sus domicilios voluntariamente y al analizar el contexto se evidenciaron distintos tipos de violencia, que constituyen también otro tipo de delitos.

A su vez, aún en aquellos casos en los que no se tengan datos que indiquen que una persona fue víctima de un delito, que hayan transcurrido 72 horas, es motivo suficiente para que se inicie una investigación al respecto, de modo que para el Estado deja de ser persona no localizada para ser persona desaparecida, en función de que ese lapso puede suponer que algo le pudo haber ocurrido.

También sucede esto en poblaciones consideradas en situación vulnerable: niños, niñas, adolescentes, migrantes, defensores/as de derechos humanos, se considera que pueden haber sido víctimas de un delito desde el primer momento en que no es posible comunicarse con la persona.

En suma, para categorizar las desapariciones de personas se pueden considerar distintos enfoques de acuerdo con cuáles hayan sido las condiciones en las que se presume se produjo y quiénes se sospecha fueron los responsables de su ausencia.

Las problematizaciones e interpretaciones presentadas sugieren que existen varias formas de considerar la ausencia una persona de acuerdo con el enfoque que se adopte, y que habitualmente estas ausencias se piensan en el marco de la investigación de un delito, buscando responsables.

Sin embargo, es necesario incorporar un elemento más en estas categorizaciones, retomando una de las preguntas que surgieron en el salón durante las primeras sesiones del Diplomado de Búsqueda, ¿es posible que una persona esté desaparecida si nadie la está buscando?

Construcción teórico-metodológica de la desaparición: una persona que está siendo buscada

Cuando escuché a Javier Yankelevich formular esa pregunta frente los trabajadores y trabajadoras de la CEBV en el auditorio del CIESAS intuitivamente me respondí que sí, que claro, que la desaparición forzada es un crimen de lesa humanidad que no prescribe nunca y que es preciso encontrar y juzgar a los responsables de su ejecución. Como situé anteriormente, poder comprender el campo de la desaparición de personas en México significó desprenderme de la única mirada que tenía incorporada sobre el tema: la argentina.

Suponer que todas las desapariciones de personas son desapariciones forzadas no se trata de un error de concepto, sino de la forma en la cual esta categoría se ha ido moldeando a lo largo

del tiempo producto de los desbordes que la realidad evidenciaba al intentar continuar utilizando las mismas herramientas conceptuales.

Desde una perspectiva sociológica, la forma jurídica de la desaparición forzada y los antecedentes históricos que conducen a esa fijación puede comprenderse como un tipo ideal en el sentido weberiano del término (Weber 1964). En este sentido es pertinente el apunte que sobre esta utilización se hace desde las ciencias sociales, dado que el posible aporte desde la disciplina es de la interpretación, la comprensión, el uso diferencial o la apropiación de una categoría que, si bien el derecho define y delimita, no cierra (Gatti, Irazuzta y Martínez 2019).

Incluso, siguiendo la referencia del pensamiento weberiano, los tipos ideales expresan abstracciones que funcionan como modelos analíticos de la realidad, ya que no todo lo real es comprensible de un modo acabado por el método científico. La formulación de tipos ideales es fascinante porque confirma que la realidad no se adapta a las modelaciones teóricas, se escapa, se escabulle.

Reenfocar la mirada sobre de las desapariciones de personas permite orientar de manera más definida los modos de búsqueda ya que, en algunos casos, como permite pensar la tabla anteriormente presentada, los hechos desestabilizan el adjetivo que califica el tipo del delito.

De esta manera se puede acceder a nuevas hipótesis y formas de desaparición que permiten modular incluso otro tipo de definiciones jurídicas, como sucede en el caso de la LGMDP. Este reenfoco permite superar la perspectiva penal incorporando nuevas líneas de búsqueda.

Por ello, luego de reflexionar sobre las formas en que puede conceptualizarse la desaparición de personas, es interesante pensar esta categoría en clave buscadora. Esto quiere decir, pensar una forma de entender las desapariciones de personas que permitan desarrollar más y mejores competencias de búsqueda, y que posteriormente puedan investigarse los hechos asociados o no a la comisión de un delito, adoptando una perspectiva humanitaria.

En este punto, observar este fenómeno en clave buscadora implica considerar todas las opciones posibles bajo las cuales una persona pueda estar ausente, dado que es éste el objetivo principal de las instituciones que están dedicadas a la búsqueda de personas: abrir este campo de posibilidades mientras se enfoca en la interpretación de que una persona desaparecida es una persona que está siendo buscada.

Para Javier Yankelevich (2017) es necesario contar con un concepto que sea indiferente a lo que con frecuencia permanece como incógnita en contextos de violencia multidireccional,

que es tanto la identidad y las motivaciones de los perpetradores como el destino de las víctimas, quiénes fueron los responsables y por qué lo hicieron. Así, propone una conceptualización que rebasa la categorización penal con la intención de avanzar hacia una aproximación abstracta, procedimental y abarcadora al fenómeno

[...] la desaparición de personas es una técnica consistente en remodelar los flujos comunicativos que permiten a una comunidad intercambiar información sobre la ubicación de sus miembros y que tiene por finalidad minar la resistencia social a la violencia. Este concepto tiene la virtud de sintetizar tanto lo que pasa por característico de la desaparición forzada (negativa a dar información, estrategia política de eliminación de los opositores, ocultamiento de las personas, violencia extrema, terrorismo de Estado) como cualidades de la creciente variedad de conductas que en forma reciente comenzamos a discutir en términos de desaparición involuntaria o por particulares (privados disciplinando y exterminando adversarios, búsqueda de impunidad, trata de personas y de órganos, destrucción y ocultamiento de cadáveres, trabajo esclavo, desplazamiento de población). Cabe decir que las conductas en las que puede descomponerse la desaparición así concebida están parcialmente contenidas en una diversidad de tipos penales distintos a los de desaparición forzada, involuntaria o por particulares (secuestro, privación ilegal de la libertad, delitos contra los muertos, etc.), y también que este concepto es compatible con una perspectiva histórica de largo plazo que tal vez nos permita volcar una mirada reflexiva sobre la desaparición más allá de los contextos específicos en que surgió la posibilidad y necesidad de nombrarla (Yankelevich 2017).

Esta forma de comprender las desapariciones de personas desde un enfoque buscador, definiendo de esta manera el objeto de su alcance, es compatible y complementaria a pensar en la potencia de la desaparición de personas como figura que produce agencia en quienes buscan. La persona sustraída de su agencia es representada en los otros que lo buscan, la persona desaparecida genera y promueve identidades de búsqueda (Irazuzta 2020).

De este modo, las conceptualizaciones presentadas abordan el fenómeno de la desaparición de personas como una categoría dinámica y en construcción debido a los amplios márgenes que recubren las ausencias de personas en contextos de violencia social y política como los que son parte de nuestra actualidad.

En las teorizaciones precedentes es posible observar cómo los y las autoras buscaron rebasar tanto las categorías penales como las nativas para dar cuenta de un fenómeno que presenta formas muy dispersas para su comprensión, de acuerdo únicamente a estos dos criterios: el legal y el social.

A su vez, el foco puesto en quién es el agente perpetrador, si se trata del Estado o de particulares es imprescindible para identificar responsabilidades, sin embargo, no se agotan bajo

estas dos variantes muchas de las formas de ausencia que son reportadas en Veracruz en la actualidad.

En este sentido, una categoría posible para comprender de modo más vasto, no por eso menos problemático, a las desapariciones de personas en la actualidad es aquella que se monta en el aspecto dialéctico del fenómeno, la relación que existe no con el perpetrador (de vital importancia para la trayectoria jurídica que puedan tener los sucesos) sino con las personas que están buscando a alguien por el cual se reporta una desaparición.

De acuerdo con las formulaciones de estos últimos autores una persona está desaparecida cuando está siendo buscada por otra persona. Esta categoría aporta una trama mucho más densa de interpretaciones que es, a los fines de la pregunta que orienta esta tesis, cómo se construye la política pública de búsqueda de personas desaparecidas en Veracruz, más útil en su análisis y comprensión del fenómeno.

Esta forma de comprender la realidad mexicana de las desapariciones en la actualidad, desbordantes del tipo ideal, terminó de quedarme clara en uno de los encuentros que tuve con Rosalía finalizando mi trabajo de campo.

Rosalía es una de las coordinadoras de uno de los colectivos de familiares de personas desaparecidas más resonantes de Veracruz; su figura, como la de varias mujeres que conocí en esta investigación, posiblemente sea destacada dentro de las acciones humanitarias más importantes de las últimas décadas, tal como sucede con muchas de las Abuelas y Madres de Plaza de Mayo.

Terminando una de las entrevistas que tuvimos en la pequeña ciudad donde vive, conversamos sobre la tarea de las agrupaciones argentinas. Ya habíamos recorrido todos y más de los puntos que tenía planificados charlar con ella y el hilo de la conversación nos llevó obligatoriamente a Argentina.

Rosalía dice que no comprende bien por qué el tema de la identidad es tan importante en el caso argentino; muy sucintamente le cuento que Abuelas de Plaza de Mayo busca a nietas y nietos que fueron apropiados por la dictadura cívico militar y fueron entregados a otras familias. Me mira y pregunta “¿y a los desaparecidos que tienen no los buscan?”, explico, titubeando sorprendida, que sí, que el reclamo de las agrupaciones es principalmente hacia el Estado, ya que la desaparición fue clandestina y nadie sabe dónde están; percibo su desajuste y también el mío cuando agrega “¿entonces el gobierno no les dice, la gente no les dice, ni las madres salen a

buscarlos?” mientras mueve las manos de abajo hacia arriba, como si con una pala levantara tierra imaginaria.

Con este gesto, y sin proponérselo, Rosalía me explica el giro forense que los colectivos de familiares de personas desaparecidas protagonizaron en México. Este movimiento conocido como la salida a terreno que las mujeres realizaron en la búsqueda de sus familiares y que será desarrollado en los capítulos siguientes.

Sin duda las agrupaciones argentinas realizaron acciones que marcaron hitos en la historia de la movilización por los derechos humanos de las personas, enfocadas en el reclamo de memoria, verdad y justicia. Los juicios a represores que continúan sucediendo son ejemplo de ello.

El caso de las desapariciones mexicanas aporta un enfoque nuevo, una perspectiva humanitaria, situado en la localización antes que en la justicia. El Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y las treinta y dos comisiones locales que lo componen, así lo evidencian.

Los contextos político y social diferentes y la continuidad del evento, no como acontecimiento sino como proceso en curso, delimitan una realidad distinta que empuja una nueva forma de categorización sobre las desapariciones de personas.

Tabla 2. Conceptualizaciones sobre la categoría Desaparición de Personas.

Conceptualización	Forma Jurídica	Responsable/Perpetrador	Persona (des) protegida por la LGMDP	Categoría metodológica
Desaparición originaria	Delito de Desaparición forzada	Servidor público o particular con autorización, apoyo o aquiescencia de un servidor público.	Persona desaparecida	Persona que está siendo buscada
Desaparición originaria extendida	Delito de Desaparición cometida por particulares	Particulares	Persona desaparecida	
	Delito de Trata de personas	Particulares	Persona desaparecida	
	Delito de Secuestro	Particulares	Persona desaparecida	

	Delito de Privación ilegal de la libertad	Particulares	Persona desaparecida
Ausencia voluntaria	No localización		Persona no localizada

Fuente: Elaboración propia.

* Esta columna hace referencia a las figuras legales que son protegidas en la LGMDP. De acuerdo a la Ley General de Víctimas pueden ser referenciadas como víctimas directas (las personas desaparecidas) y víctimas indirectas (sus familiares).

En esta primera parte me propuse abordar las formas de conceptualizar y comprender las categorías vigentes sobre las desapariciones de personas que se fundaron desde las ciencias sociales y el derecho internacional, dando cuenta de sus alcances, tensiones y limitaciones.

Una vez planteado este recorrido, presenté la construcción teórico metodológica sobre la desaparición de personas de modo relacional, desde una perspectiva humanitaria, comprendida como una persona que está siendo buscada.

En el apartado siguiente describiré las formas en las cuales el Estado y la sociedad civil buscaron capturar este fenómeno mediante distintos tipos de registro hasta llegar a los indicadores oficiales con los que se trabaja en la actualidad.

Segunda Parte

Registros sobre desapariciones de personas

Uno de los problemas para dimensionar el fenómeno de la desaparición de personas es la dificultad de su registro y posterior cuantificación. Debido al alto impacto en la dimensión emocional, como también a las reiteradas sospechas que velan sobre la participación directa de autoridades estatales en los hechos, la desconfianza de los familiares y allegados de personas desaparecidas contribuye al descrédito frente a las herramientas que el Estado ofrece para dimensionar este suceso, dando como resultado una subrepresentación en la cantidad de reportes o denuncias recibidas.

En este sentido, establecer con claridad la magnitud de este fenómeno es un desafío para las ciencias sociales. La construcción de información estadística por las fuentes oficiales siempre acarrea discusiones en torno a las formas de concebir y operacionalizar un fenómeno, como pueden ser los robos y los homicidios, en términos de violencia, o también la pobreza como un evento multidimensional de la desigualdad social.

En el caso de las desapariciones de personas el registro y la posterior construcción de datos de este evento, en sí mismo constituye un acto de visibilización por parte de las familias que reportan y denuncian y por parte del Estado mexicano puede comprenderse como una forma de asumir la problemática.

Como se mencionó anteriormente, el problema de la desaparición de personas no es nuevo en México, sin embargo, se distingue un incremento exponencial del fenómeno a partir de 2006, donde la CNB ubica el 97% de las desapariciones de personas de las cuales hoy cuenta con registro oficial en el país. Aun así, los primeros registros oficiales sobre las formas de documentar las desapariciones de personas posteriores al incremento de la violencia en el país datan de 2011, muchos años después de que comenzara a ser un problema a todas luces visible por la sociedad.²¹

²¹ Respecto a las primeras formas de registro de desapariciones de personas en México, González Villareal (2012) en su texto “Historia de la desaparición. Nacimiento de una tecnología represiva” aborda los tipos de documentaciones que existieron sobre las desapariciones en los años setenta. El primer registro oficial lo hizo la CNDH para documentar la Recomendación 26/2001. En 1990 la CNDH creó el “Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos”, 10 años después de la documentación y registro de casos emitió la Recomendación 26/2001 *relativa a las desapariciones forzadas de personas durante la década de los años 70 y principios de los 80*. Posteriormente la Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, entre 2001 y 2006, también documentó los casos a partir de los registros de las organizaciones de familiares.

Desde ese entonces a la fecha es posible rastrear distintos decretos, convenios y acuerdos —tanto a nivel nacional como en Veracruz— que se comprometieron en la creación de diferentes sistemas de registros y bases de información con niveles de apertura de datos y transparencia en la captura de estos muy disímiles entre sí.

En septiembre de 2011 los presidentes de Tribunales Superiores de Justicia y Procuradores Generales de Justicia firmaron un Convenio de colaboración para la unificación, integración e intercambio de información en materia de personas no localizadas, que tuvo como objetivo coadyuvar en la investigación y actuación de los ministerios públicos en los casos de personas desaparecidas (referidas en ese entonces como “no localizadas”) con información confiable.

En ese convenio se estableció un protocolo para que las procuradurías y fiscalías refirieran información para la creación de una base de datos de personas no localizadas. Este convenio tuvo confirmaciones y modificaciones por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y la PGR donde solicitaban ampliar los datos requeridos para la construcción de la base. Si bien el CNSP afirmó que la base de datos de personas no localizadas debía estar consolidada antes de marzo del 2012, no fue posible encontrar informes oficiales, ni datos públicos que comprueben el cumplimiento de este Convenio de colaboración y de los acuerdos del CNSP (Galindo, Ramírez y Rodríguez 2019).

En abril de 2012 se publicó la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas,²² que reguló la operación, funcionamiento y administración de dicho Registro, mejor conocido como RNPED. Este registro nacional recaía en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) —en ese entonces, un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB)— y establecía la obligación de comunicar de forma inmediata la información sobre el extravío o desaparición de una persona a todas las autoridades administrativas o judiciales que tuvieran conocimiento del hecho.

Por “persona extraviada” se definió a la “que por circunstancias ajenas a su voluntad, desconoce o no recuerda sus datos de filiación, identidad y domicilio” (art. 3); es decir, el registro debía incluir tanto datos de personas desaparecidas, como de personas localizadas en prisiones, hospitales y albergues o bien en la vía pública, que no pudieran recordar su identidad. Además,

²² http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5243972&fecha=17/04/2012

se estableció que, cuando las autoridades tuvieran el conocimiento del paradero de una persona desaparecida, los datos fueran borrados del RNPED previa notificación a los denunciantes y verificación por estos de su localización, conservando la autoridad la información que tenga utilidad estadística (art. 8).

Esta ley dictaminaba también que las autoridades competentes debían emitir reglamentos y disposiciones para que el RNPED se instrumentara en toda la República Mexicana en un plazo no mayor a seis meses posterior a su sanción; sin embargo, dicha reglamentación no fue emitida.

El funcionamiento del RNPED es descrito en el informe “Análisis y evaluación de registros oficiales de personas desaparecidas” de Data Cívica (2019). Éste se dividía en dos procesos: uno de alimentación y otro de actualización. El RNPED se alimentaba de averiguaciones previas, carpetas de investigación y actas circunstanciadas abiertas en los casos de desaparición de personas que reportaban las procuradurías o fiscalías estatales y los Ministerios Públicos a la PGR. Posteriormente la PGR entregaba la información, presuntamente depurada, al SESNSP. Este organismo publicaba la información en dos bases distintas, una para fuero federal y otra para fuero común, en su sitio web.

Este sitio permitía a las y los usuarios buscar el registro de una persona desaparecida ingresando sus datos específicos, como nombre, apellido, estado civil, sexo y edad. Sin embargo, los nombres de las personas desaparecidas que respondían a los campos de búsqueda solo podían ser visualizados si estas pertenecían al fuero federal.

En cuanto a la actualización de la información, esta se realizaba trimestralmente en el caso de la base de fuero común y mensualmente para la base de fuero federal por el SESNSP en función de la nueva información proporcionada por la PGR. Las actualizaciones incluían el alta de nuevos registros y la baja de registros.

De acuerdo con este informe de evaluación de Data Cívica, el RNPED funcionaba como una “base saldo” que solo capturaba los casos de desaparición activos (aquellos en donde la víctima seguía siendo buscada por las autoridades) y esto dificultaba saber cuántas personas habían desaparecido en realidad.

El Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información (CENAPI) para el Combate a la Delincuencia es un órgano desconcentrado creado en septiembre de 2013, adscrito a la Agencia de Investigación Criminal, la cual es a su vez un órgano administrativo desconcentrado de la Fiscalía General de la República. Esta unidad generaba una base nacional de datos sobre personas desaparecidas por medio de la información recabada por las procuradurías de justicia

estatales. Los registros incorporados a la base del CENAPI son, en su mayoría, casos relacionados con averiguaciones previas, actas circunstanciadas o carpetas de investigación. Por medio de esta información, el CENAPI hace uso de sus atribuciones para diseñar, integrar e implementar mecanismos de sistematización y análisis de la información.

El CENAPI era la fuente principal desde la cual se alimentaba el RNPED. Sin embargo, a diferencia del RNPED, la base de datos del CENAPI no funcionaba como una base saldo, ya que permitía observar el estatus de cada persona desaparecida registrada en la base. Este punto es clave, pues significa que el CENAPI no solo incluía información de personas extraviadas en un momento determinado, sino que también tenía información de personas que habían sido encontradas, señalando si fueron halladas con o sin vida (Data Cívica, 2019).

Es posible comprender entonces al RNPED como una base que se desprendía de la CENAPI, ya que ésta última era una fuente más completa y con más información (la componían 200 variables de las cuales el RNPED solo presentaba una fracción). Sin embargo, su principal desventaja era que no se trataba de una fuente pública que pudiera ser consultable.

El proceso de registro que estos sistemas tenían para los casos de desaparición de personas era el siguiente: las denuncias llegaban primero a las procuradurías estatales para después ser enviadas a la PGR, en donde posteriormente eran agrupadas y registradas por el CENAPI. Una vez capturados por el CENAPI los registros eran redirigidos al SESNSP, en la Secretaría de Gobernación, para que así este organismo hiciera la publicación del RNPED. Sin embargo, antes de ser publicados por el SESNSP, además de ser anonimizados, los campos de información de los registros eran reducidos y filtrados para que solo quedaran los casos donde el paradero de la víctima seguía sin conocerse (Data Cívica 2019).

A pesar de lo anterior, al comparar los registros activos documentados por el CENAPI y por el RNPED, se encontró que el número de casos difería. Es decir, aun cuando estaban estrechamente relacionadas, las bases de datos de estos dos organismos sumaban cantidades distintas de personas desaparecidas sin localizar. La razón detrás de esta diferencia en el número de registros es incierta, ya que no existen procesos claros de parte de la PGR que señalen los criterios de generación del RNPED. Sin embargo, lo anterior pudo haberse debido simplemente a la temporalidad de los datos; mientras que el CENAPI estaba en constante actualización, el RNPED era actualizado cada tres meses.

La base del CENAPI gestionó información sobre personas desaparecidas hasta junio de 2018, en el caso del RNPED los datos estuvieron disponibles para la consulta pública desde agosto del 2014 hasta abril de 2018.

Es importante mencionar que el RNPED no incluía en sus registros datos sobre las carpetas de investigación iniciadas por delitos que en la actualidad son considerados asociados a la desaparición de personas como son el secuestro, la trata de personas y la privación ilegal de la libertad.

Respecto a otras formas de documentación de las desapariciones de personas en organismos oficiales, durante 2012 el Estado mexicano realizó acciones y programas que buscaron dar respuesta a la búsqueda de personas desaparecidas de acuerdo con segmento de género y edad. En este sentido, la Alerta Ámber,²³ el Protocolo Alba²⁴ y el Programa “Dar Contigo”²⁵ forma parte de dichas implementaciones; sin embargo, ninguno de estos tres instrumentos tiene por finalidad fungir como registros.

²³ La Alerta AMBER es un sistema de notificación de menores de edad desaparecidos, implementado en varios países desde 1996. AMBER son las siglas en inglés de America’s Missing: Broadcasting Emergency Response pero que originalmente hace referencia a Amber Hagerman, una niña que fue secuestrada y días después localizada sin vida en Estados Unidos. Los expertos han indicado que las primeras horas son vitales, por ello la alerta se emite lo antes posible y es transmitida por diversos medios como televisión, radio, mensaje de texto, correo electrónico, pantallas electrónicas, entre otras; a fin de poder llegar al mayor número de personas posible. De acuerdo con el protocolo nacional del programa Alerta Ámber el objetivo es establecer mecanismos para la búsqueda y recuperación de niñas, niños y adolescentes menores de 18 años que estén en riesgo inminente de sufrir daño a su integridad personal ya sea por ausencia, desaparición, extravío, privación ilegítima de la libertad, no localización o cualquier circunstancia donde se presuma la comisión de un delito. Para conseguir este objetivo, el sitio del programa tiene un repositorio de reportes de personas desaparecidas activas que pueden consultarse por entidad federativa. Esta información no está disponible como base de datos pública de consulta, ni se elaboran reportes estadísticos públicos oficiales. Sólo se pueden consultar las fichas individuales de cada persona desaparecida.

²⁴ En cumplimiento de la sentencia de “Campo Algodonero” de la CIDH, el 12 de julio del 2012 se modificó el Protocolo Alba, el cual contempla la coordinación de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno comprometidos en la promoción y ejecución de actividades conducentes para la localización de mujeres con reporte de extravío. El Protocolo de Atención, Reacción y Coordinación entre Autoridades Federales, Estatales y Municipales en el Caso de Extravío de Mujeres y Niñas, denominado Protocolo Alba (CONAVIM, 2012) recopila datos de la persona desaparecida tales como estatura, complexión, tipo y color de cabello, existencia de registros dentales, medio de transporte usado frecuentemente, uso de redes sociales, fecha y hora de la desaparición, etc. No obstante, por parte de este programa tampoco se tienen bases de datos disponibles al público, ni se elaboran reportes estadísticos oficiales.

²⁵ En noviembre de 2012 la entonces Secretaría de Seguridad Pública puso en marcha el Programa de Mujeres y Niñas Desaparecidas “Dar Contigo”. Posteriormente, este programa estuvo a cargo de la Segob. Sus características consistían en publicar por internet fichas de personas desaparecidas y recibir mensajes por el mismo medio con pistas sobre la posible ubicación de las personas. Los mensajes recibidos se publicaban de forma automática e inmediata, por lo que se desplegaba un aviso electrónico advirtiendo que la Segob no se haría responsable de la autenticidad de las pistas o de la información recibida, y se solicitaba a los usuarios enviar información “verdaderamente relacionada” con el caso y no “crear falsas expectativas”. <http://www.cns.gob.mx/extraviadosWeb/portals/extraviados.portal>

En 2017, con la sanción de la LGMDP, se establecieron una serie de registros importantes para promover la sistematización y producción de datos sobre la desaparición de personas, en forma conjunta con las diversas bases de datos de las instituciones y a través de herramientas tecnológicas. Estos registros deben garantizar que no exista duplicidad de información, permitir la búsqueda y la identificación de personas fallecidas, colaborar con los análisis de contexto, determinar patrones de criminalidad, modos de operación y caracterización de los grupos de delincuencia organizada. Estos registros deberían recibir información de las entidades federativas y de la federación, la cual deberá ser actualizada en tiempo real (González Hernández, Chica Rincoar y de Pina Ravest 2018).

Así, la LGMDP crea cinco registros: el Registro Nacional de Fosas, el Registro Nacional de Detenciones, el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas, el Banco Nacional de Datos Forenses y el Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas (RNPDNO) cuya responsabilidad recae sobre la CNB.²⁶ Éste último debería ser una herramienta de búsqueda e identificación que organiza y concentra la información sobre personas desaparecidas y no localizadas, con el objeto de proporcionar apoyo en las investigaciones para su búsqueda, localización e identificación (art. 102).

El RNPDNO, sucesor del RNPED, fue presentado en su versión pública en julio de 2020,²⁷ a partir de entonces dicha versión web está disponible para la consulta telemática de datos estadísticos únicamente, en tiempo real.

En el registro público se presentan datos estadísticos recabados en todas las entidades federativas mediante las herramientas tecnológicas implementadas por la CNB y se incluyen también los registros históricos contenidos en el RNPED. A diferencia de este último, en el RNPDNO se concentran no sólo reportes o denuncias realizadas con carpetas de investigación o por parte de autoridades, sino que se incorporan reportes o denuncias de particulares, teniendo la posibilidad de poder constituirse en forma anónima.

El RNPDNO es parte de una serie de acciones en torno a la búsqueda de personas desaparecidas que el Estado mexicano ha realizado en los últimos años. Si bien se trata de un

²⁶ El RNPDNO es el único de estos registros cuya responsabilidad recae en la CNB. En el caso del Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas y el Banco Nacional de Datos Forenses la coordinación de ambos pertenecen a la Procuraduría General de la República. El Registro Nacional de Fosas es responsabilidad del Sistema Nacional de Búsqueda.

²⁷ El día 13 de julio de 2020 se presentó desde la Secretaría de Gobernación el Informe sobre búsqueda, identificación y versión pública del registro de personas desaparecidas.

<https://www.youtube.com/watch?v=OR8TKBxEfTM>

avance importante, es preciso considerar a este registro como información oficial mas no completa, atendiendo a la gran cantidad de personas que no realizan reporte o denuncia por la desaparición de sus familiares o allegados y a la dificultad de representar un número exacto en un fenómeno tan complejo como es la desaparición de personas.

En los registros y bases de datos oficiales previos al RNPEDNO pueden encontrarse deficiencias rápidamente señalables. En principio, los registros oficiales demoraron al menos cinco años en comenzar a sistematizarse respecto de la expansión del fenómeno de la desaparición de personas en 2006. El RNPED presentó al menos cuatro deficiencias que fueron oportunamente señaladas por las organizaciones de la sociedad civil y el periodismo especializado en el tema. El primero de los señalamientos situaba que la información de las personas desaparecidas no era validada con los datos de otros registros oficiales como, por ejemplo, el Registro Nacional de Población (RENAPO); en segundo lugar, cuando una persona era localizada, era eliminada del RNPED sin incluir información sobre el modo o fecha de su localización; por otra parte los registros de la base de fuero común eran anónimos, es decir, era imposible conocer el nombre y apellido de las personas registradas como desaparecidas; por último, se omitían campos importantes para la búsqueda y localización de las víctimas que sí eran recolectados, como fecha de nacimiento de la persona desaparecida y variables relacionadas con la persona denunciante o con los hechos de la desaparición (Data Cívica, 2019).

En este sentido, el RNPEDNO resuelve estas limitaciones y responde a las recomendaciones realizadas sobre el registro antecesor respecto a garantizar que la versión pública no opere como una base saldo, sino que preserve todos los registros de personas desaparecidas, incluyendo aquellas encontradas con vida y sin vida. Esta distinción puede realizarse en forma telemática, en el contexto nacional o por entidad federativa, como también el cruce con otras variables (género, grupo de edad, nacionalidad, etc.) que pueden descargarse en forma gráfica.

Ahora bien, es preciso mencionar que el principal señalamiento que las organizaciones de la sociedad civil realizaron prontamente al RNPEDNO es que no respeta el formato de datos abiertos, como tampoco se presenta la metodología con la cual trabaja, cuestionamiento que impacta en la transparencia, rendición de cuentas y contraste de la información pública. El RNPEDNO presenta datos sólo con fines estadísticos, lo que no permite cotejar la calidad de la información, ni funciona como una herramienta de búsqueda para otros actores que no sean habilitados por la CNB.

Por último, como mencioné al inicio de este apartado, este registro presenta información oficial. La subrepresentación del fenómeno en estos datos no debe ser olvidada para el análisis de la información, atendiendo principalmente a la enorme cantidad de familias de personas desaparecidas que no realizan denuncia o reporte en ningún canal formal, como aquellas que tampoco se encuentran organizadas bajo la voz colectiva de las agrupaciones de familiares de personas desaparecidas.

Contribuye a la subrepresentación del fenómeno de la desaparición de personas que los delitos conexos como el secuestro, la privación ilegal de la libertad y la trata de personas cuando son ingresados por las fiscalías no se contemplan dentro del RNDPNO. Esto no sucede en las comisiones locales de búsqueda que sí deben registrar todos los reportes que reciben, independientemente del tipo penal del que se traten al inicio de las carpetas de investigación.

A su vez, existen problemáticas íntimamente relacionadas con la desaparición de personas que cuentan con sistemas de registro oficiales propios como pueden ser los fenómenos de violencia de los que son víctimas las personas migrantes y los casos de trata de personas. Ambas circunstancias exceden el alcance de esta tesis, sin embargo, deben ser contempladas dentro del escenario de profunda desigualdad sobre el cual se presentan las desapariciones de personas en México.

Datos sobre desapariciones de personas

Para el período comprendido entre el 15 de marzo de 1964 y el 26 de octubre de 2021²⁸ se registraron 230,787 reportes de personas desaparecidas y personas no localizadas en los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con el RNDPNO.

²⁸ Consulta realizada el día 26 de octubre de 2021. La información de la versión pública de la base de datos del RNDPNO debe ser nutrida por todas las comisiones de búsqueda de personas del país y fiscalías especializadas, por lo que su actualización debiera tener un desfase no mayor a cinco minutos respecto de la carga de datos. Sin embargo no todas las comisiones de búsqueda realizan cargas sistemáticas, lo mismo sucede con las fiscalías especializadas. En la mayoría de las ocasiones se realizan cargas masivas con rezago de varios años.

Del total de reportes, 137,236 personas fueron localizadas y 93,551 continúan desaparecidas y no localizadas al 26 de octubre de 2021. Al observar los datos de las personas localizadas 9,111 fueron localizadas sin vida y 128,125 con vida. Esto quiere decir que casi el 60% de los reportes recibidos concluye en localizaciones, de las cuales el 93% se trata de localizaciones con vida.

En el caso de los reportes de personas que aún no han sido localizadas, 84,245 personas se encuentran desaparecidas, tal como estipula la LGMDP esto significa que se presume la comisión de un delito en su ausencia, y 9,306 están no localizadas.

Al observar en el mapa (ver Mapa 1) la distribución de los datos absolutos por entidad federativa, Jalisco, Tamaulipas y Estado de México presentan los valores más altos, superando las diez mil desapariciones de personas. Le siguen Nuevo León y Veracruz, con más de cinco mil reportes de personas desaparecidas en la entidad, Sinaloa, Sonora, Michoacán, Guerrero y Chihuahua completan la lista de las diez entidades federativas con mayor número de desapariciones en el país, con registros que presentan entre 2,900 y 4.500 reportes de desaparición y no localización de personas.

Mapa 1: Personas desaparecidas y personas no localizadas por entidad federativa, período del 15/03/1964 al 26/10/2021



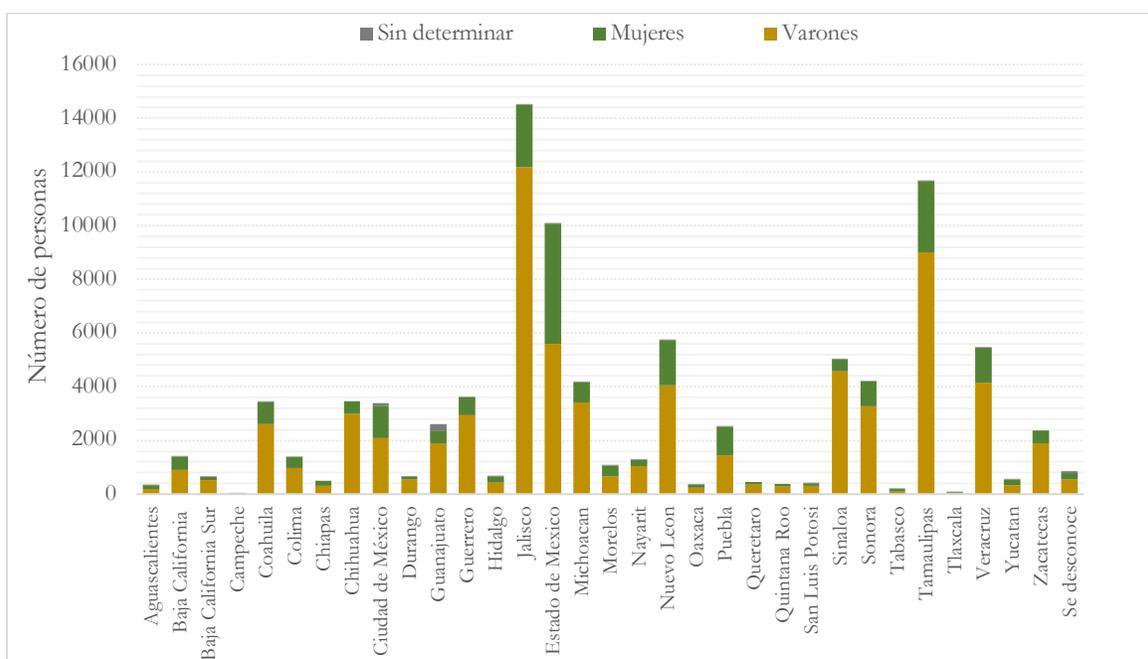
Fuente: Elaboración propia con datos de RNPDNO.

De acuerdo con esta información la distribución del fenómeno de la desaparición de personas a lo largo del país en la actualidad se intensifica en el centro del país.

Considerando la variable de género, se distinguen en el RNPDO tres categorías: mujeres, varones e indeterminado, ésta última se refiere a los reportes donde no hay especificación de género para el reporte de desaparición registrado.

Exceptuando al Estado de México, donde las desapariciones de personas registradas en el período estudiado son similares tanto en el grupo de varones (5,604) como en el grupo de mujeres (4,480), en las restantes entidades federativas los reportes por desaparición de mujeres representan aproximadamente un tercio de los registrados en el grupo de varones (ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Personas desaparecidas y personas no localizadas por entidad federativa según género, período del 15/03/1964 al 26/10/2021



Fuente: Elaboración propia con datos de RNPDO.

En el caso de Veracruz, para el mismo período, se informan 5,468 personas desaparecidas y no localizadas.

Al momento de la consulta realizada al RNPDO Veracruz se ubicaba en el quinto lugar, siendo precedida por Jalisco, Tamaulipas, Estado de México y Nuevo León, antecediendo a Sinaloa, Sonora, Michoacán, Guerrero y Chihuahua, considerando los diez estados donde el fenómeno de la desaparición de personas es capturado con mayor intensidad. De los estados linderos a Veracruz, solo Tamaulipas presenta un número más elevado en los datos absolutos registrados sobre desapariciones de personas.

Tabla 3: Personas desaparecidas y personas no localizadas por entidad federativa, período del 15/03/1964 al 26/10/2021

Fuente: Elaboración propia con datos de RNPDNO.

Entidad	Cantidad de habitantes	Personas Desaparecidas			Total	Tasa Desaparición %
		V	M	I		
Jalisco	8,348,151	12187	2315	16	14518	1,74
Tamaulipas	3,527,735	9014	2636	18	11668	3,31
Estado de México	16,992,418	5604	4480	10	10094	0,59
Nuevo León	5,784,442	4064	1683	1	5748	0,99
Veracruz	8,062,579	4140	1311	17	5468	0,68
Sinaloa	3,026,943	4567	467	3	5037	1,66
Sonora	2,944,840	3268	915	7	4190	1,42
Michoacán	4,748,846	3405	777	3	4185	0,88
Guerrero	3,540,685	2948	662	8	3618	1,02
Chihuahua	3,741,869	2980	469	0	3449	0,92

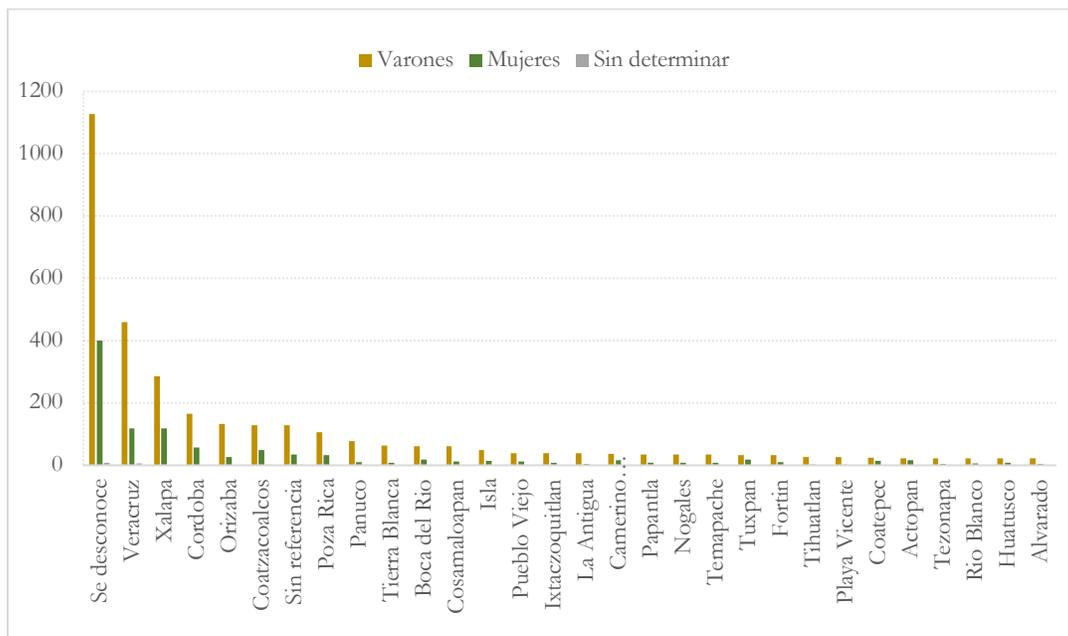
Fuente: Elaboración propia con datos de RNPDNO.

Sin embargo, al considerar los datos en términos relativos bajo la construcción de una tasa de desapariciones cada cien mil habitantes, Veracruz se ubica en la novena posición de la tabla.

De acuerdo con los datos consultados en el RNPDNO, en la entidad la primera denuncia de desaparición de persona corresponde al año 1976 (en función de los filtros que ofrece el registro es posible conocer que se trata de un hombre de entre 40 y 44 años, cuya desaparición se reportó durante octubre de 1976, sin especificaciones sobre el municipio donde ocurrió), desde esa fecha hasta 2007 se registraron menos de cinco reportes oficiales anuales por desaparición de personas. A partir de 2010 los reportes se elevan sustancialmente, llegando a su número más alto en el año 2014.

Del total de reportes que este registro presenta en la actualidad para la entidad federativa la mayoría de las denuncias y reportes por desaparición y no localización de personas son de los municipios de Veracruz Puerto y Xalapa (578 y 404 respectivamente) presentando de este modo una dinámica urbana (ver Gráfico 2). Es importante considerar que en la mayor cantidad de reportes de desaparición de personas en la entidad se desconoce el municipio de procedencia (1528).

Gráfico 2: Personas desaparecidas y personas no localizadas por municipio en Veracruz
período del 15/03/1964 al 26/10/2021²⁹



Fuente: Elaboración propia con datos de RNPDNO.

Como se mencionó previamente, en Veracruz al igual que en la mayoría de las entidades del país, la mayor cantidad de reportes de desaparición de personas corresponden al grupo de varones. Casi el 75% de los casos son varones, el 24% mujeres y cerca del 1% no está determinado. Sin embargo, es interesante analizar esta variable en forma conjunta con los grupos de edad.

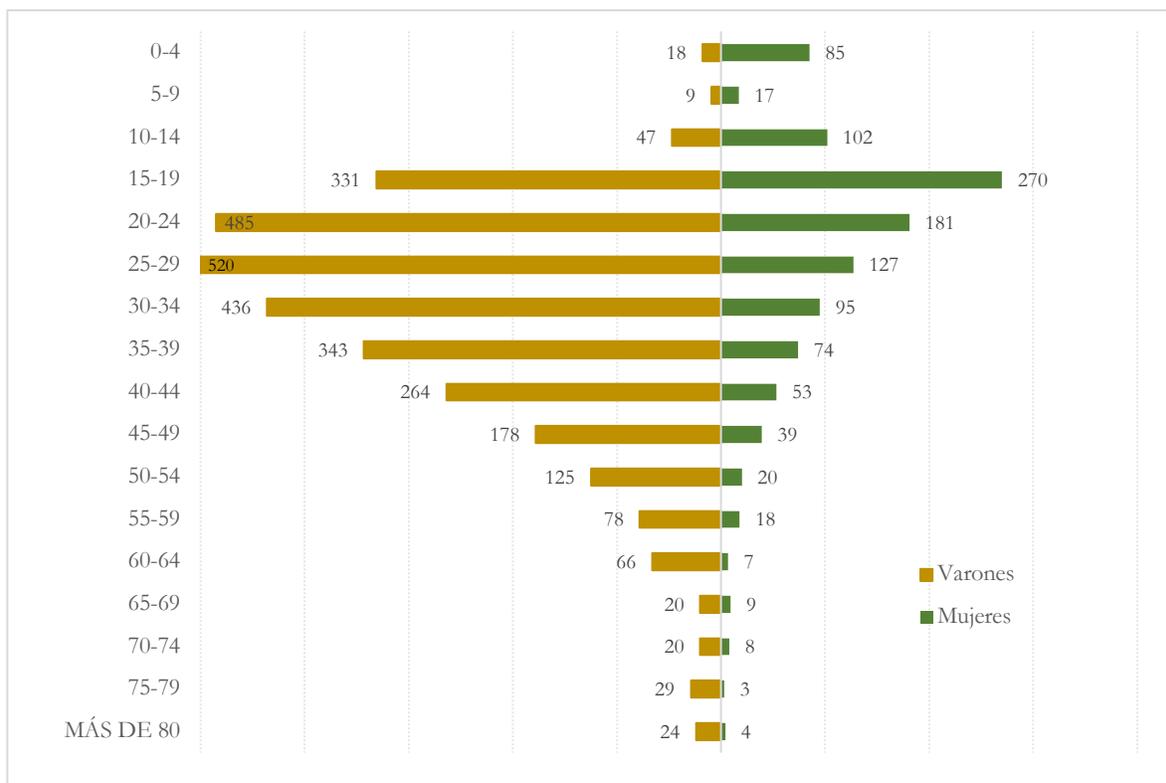
Si bien en la mayoría de los grupos etarios que son considerados por el RNPDNO los casos de desaparición de personas son más elevados entre los varones que entre las mujeres, al observar los grupos de menor edad esta tendencia es la contraria.

En efecto, en los grupos de niños y niñas que comprenden de los 0 a 14 años, los casos de desaparición son en su mayoría del grupo femenino. En el grupo de 15 a 19 años se registran casos en números similares en ambos géneros. A partir de los 20 años, y en adelante, es el grupo de varones el que presenta la mayoría de los reportes.

Para finalizar de caracterizar muy brevemente, la mayoría de los reportes se concentran entre los 15 y los 35 años de edad.

²⁹ Para una presentación más ágil solo se muestran los primeros treinta municipios donde se registraron la mayor cantidad de desapariciones de personas. Veracruz cuenta con 212 municipios.

Gráfico 3: Personas desaparecidas y personas no localizadas por género y grupo de edad en Veracruz período del 15/03/1964 al 26/10/2021



Fuente: Elaboración propia con datos de RNPDNO.

De este modo, los datos oficiales permiten recortar dos perfiles particulares en Veracruz: en el caso de la niñez y adolescencia los reportes recibidos son en su mayoría sobre niñas y adolescentes; y en la juventud y adultez, las personas que se encuentran desaparecidas y no localizadas en el estado son en su gran mayoría varones jóvenes que viven en centros urbanos.

Esto puede deberse a que efectivamente las desapariciones de personas se concentran en los centros urbanos, como también puede explicarse por las posibilidades de acceso a las instituciones para realizar las denuncias o generar los reportes, y que éstas al situarse en las ciudades capturen más datos provenientes de allí. A su vez, atendiendo a lo explicitado anteriormente, el subregistro de este fenómeno debe ser considerado en las zonas rurales por múltiples motivos tales como temor a la denuncia o reporte, no percepción de un derecho o incapacidad institucional.

Otros datos

Previo al lanzamiento del RNPDNO se realizaron diversas investigaciones y publicaciones que detallan las dificultades de los registros estatales sobre la captura de este tipo de información, en particular de las irregularidades y enormes distancias que se evidenciaban entre los organismos oficiales y los registros de los colectivos de familiares de desaparecidos y organizaciones de la sociedad civil, asemejándose de esta manera a lo ocurrido con los registros oficiales del nivel nacional presentados anteriormente.

El IMDHD (2019) presentó una investigación realizada como parte de una medida de satisfacción³⁰ de carácter colectivo por el derecho a la reparación colectiva a favor de las víctimas de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares en el estado de Veracruz, en la cual se recuperaron de manera sistemática aproximadamente más de 280 casos de desapariciones de personas ya sea se trataran de desapariciones forzadas o cometidas por particulares y con esa información elaboraron dos análisis de contexto: el contexto de la violencia en Veracruz y la evolución de las organizaciones criminales en dicha entidad.

De acuerdo con la información relevada en dicha investigación, Veracruz es uno de los estados del país donde la desaparición de personas ha venido sucediendo en forma exponencial desde 2010. Esta institución afirma que las cifras que disponían en el estado son inciertas ya que varían según las fuentes.

Por ejemplo, de acuerdo con declaraciones del ex fiscal general Jorge Winkler, para agosto de 2017 se tenían registrados 3,600 casos de personas desaparecidas, pero conforme lo expresado por el ex comisionado de la CEBV, Geiser Manuel Caso Molinari en marzo de 2019 la entidad a su cargo no contaba con registros oficiales sobre desapariciones de personas, las cuales -según los colectivos de familiares de personas desaparecidas- podrían ascender hasta 20,000 (IMDHD 2019).

El trabajo del IMDHD manifiesta la tensión que existe entre los registros oficiales y herramientas de documentación de la entidad federativa y los números que manejan los colectivos de familiares de personas desaparecidas presentes en el territorio veracruzano. Si bien existe consenso sobre la subrepresentación de los registros oficiales, en parte porque son muchos los casos en los que las familias no realizan reportes sobre la desaparición de su pariente, no fue

³⁰ Resolución Número CEAV/CIE/0248/2018 de fecha 24 de septiembre de 2018.

posible dar en la investigación referenciada (y tampoco en el trabajo de campo realizado para esta tesis) con la forma de la cual parten los colectivos de familiares de desaparecidos para afirmar una cifra de esa magnitud.

A su vez, respecto a los registros oficiales existentes en la entidad, en el acuerdo 02/2017 publicado en la Gaceta Oficial se estableció la creación del Registro Público de Personas Desaparecidas en el Estado de Veracruz (REPUPEDDES). Esta herramienta pretendía ser un instrumento tecnológico eficaz, sostenible y de fácil acceso, que incluiría, a través de medios electrónicos, la consulta pública de datos de personas reportadas como desaparecidas.

De acuerdo con el texto del acuerdo “esta herramienta tecnológica incluirá estadísticas confiables de personas desaparecidas y localizadas al mayor grado de desagregación posible y en formatos abiertos que permitan establecer patrones de ocurrencia de desaparición, cuyo conocimiento propiciará el diseño de políticas integrales y coordinadas encaminadas a prevenir, investigar, sancionar y erradicar las desapariciones”. Esto indica que en 2017 estaban vigentes al menos dos instrumentos de registro oficiales, el REPUPEDDES en el ámbito estatal y el RNPED en el plano federal.

Sin embargo, un análisis realizado por un periódico local³¹ afirmó que la base de datos de REPUPEDDES no contemplaba fechas ni lugares de las desapariciones. A su vez, que no existían registros de desapariciones a partir de diciembre de 2016, es decir durante el gobierno de Miguel Ángel Yunes Linares y el gobierno actual de Cuitláhuac García Jiménez; y quizá lo más relevante sea que de un total de 365 personas desaparecidas referenciadas en los registros de los colectivos de familiares, al menos 160 no aparecen en la base de datos de REPUPEDDES.³²

Esta dispersión en el registro y manejo de la información contribuyó a quitarle credibilidad a las formas de captura por parte del estado de este fenómeno, en un contexto de desconfianza hacia las instituciones y violencia generalizada que tuvo lugar en Veracruz principalmente a partir del año 2010.

³¹ <http://www.e-veracruz.mx/nota/2019-09-02/seguridad/fiscalia-oculta-en-su-base-de-datos-nombres-de-desaparecidos-en-veracruz>

³² Por ejemplo, uno de los nombres que no figuraba en el REPUPEDDES era el de Luis Guillermo Lagunes Díaz, hijo de Lucía Díaz Genao, coordinadora de Colectivo Solecito, lo cual es por demás llamativo dado que la desaparición de su hijo ha cobrado una notoriedad pública tanto a nivel nacional como internacional debido a su constante labor como activista en la materia.

La nota a la que se hace referencia en este apartado se encuentra disponible en: <https://veracruz.lasillarota.com/estados/fge-oculta-en-su-base-de-datos-nombres-de-desaparecidos-en-veracruz/314120>

Conclusiones

La primera parte de este capítulo estuvo dedicada al abordaje del rebasamiento conceptual de la categoría de desaparición de personas, su forma jurídica, y las dificultades y advertencias que autores y autoras desde las ciencias sociales realizaron sobre los efectos que la traspolación de esta categoría en el discurso militante puede provocar en la comprensión del fenómeno.

Al revisar la literatura en la materia se demarca una tensión entre el posicionamiento crítico del valor conceptual y la necesidad activista de demandar soluciones, respuestas, asunción de responsabilidades.

Luego de situar las múltiples formas que puede tomar la ausencia de una persona en las desapariciones, y los distintos tipos de delitos a los que puede corresponderse, presenté una categoría metodológica sobre la desaparición de personas propuesta por el Diplomado de Búsqueda de Personas. Esta categoría de trabajo jerarquiza el carácter relacional al considerar a una persona desaparecida como una persona que está siendo buscada. Este nuevo enfoque permite superar la perspectiva penal para incorporar una perspectiva humanitaria en las acciones de búsqueda de personas.

En la segunda parte, presenté los múltiples registros sobre desapariciones de personas que fueron surgiendo, tanto a nivel federal como estatal, en lo que puede considerarse como un intento de sofisticación en la captura de los datos para una problemática que se asume se encuentra en proceso.

Se revisaron también los informes y relevamientos realizados por las organizaciones de la sociedad civil, habida cuenta que la cuantificación oficial del fenómeno fue cuestionada durante muchos años por las agrupaciones y colectivos de familiares de personas desaparecidas.

Por último, con los datos oficiales disponibles, caractericé el comportamiento del fenómeno de la desaparición de personas en Veracruz, uno de los diez estados del país donde esta problemática se presenta con mayor fuerza. Al igual que en las estadísticas nacionales, se observan diferencias de género asociadas a los grupos de edad. En el caso de las mujeres, los indicadores son mas altos entre las niñas y las adolescentes, y en el caso de los varones las desapariciones se concentran en los jóvenes adultos.

Capítulo 3

Reclamo

Introducción

Como se describió en el capítulo anterior las desapariciones de personas se incrementaron notoriamente en México y en Veracruz a partir de 2006, marcando un período de violencia que se extendió durante diez años.

Las múltiples y sucesivas violencias impactaron con severidad a la población y luego de un tiempo provocaron la emergencia de las víctimas organizadas colectivamente que comenzaron a reclamar al Estado respuestas sobre este problema.

La primera parte de este capítulo está dedicada a describir el contexto social y político veracruzano a partir del año 2006, abarcando cuatro gestiones de gobierno diferentes hasta el año 2020.

En este marco, las acciones de protesta y reclamo por parte de la movilización social comenzaron a ejercer presión sobre las autoridades estatales y junto con el paso de la Caravana del Sur del MPJD se logró evidenciar que el problema de la desaparición de personas en el estado estaba sumamente desbordado y era parte de la vida de muchas familias.

Con el paso de la Caravana se movilizaron actores sociales particulares que han sido determinantes en las formas de reclamo y la incidencia política.

Los familiares de las personas desaparecidas y las acompañantes mediante las articulaciones con las autoridades estatales lograron promover mecanismos de institucionalidad en torno a la búsqueda de personas en Veracruz.

Luego de describir a los dos actores sociales protagonistas del campo de la desaparición y búsqueda de personas de personas en la entidad, los colectivos y los acompañantes, en la segunda parte de este capítulo analizaré cuáles fueron las articulaciones entre la movilización social y las agencias estatales que tuvieron lugar en Veracruz durante el período de tiempo estudiado.

Primera parte

Lujo de violencia

Las dos primeras décadas del siglo XXI en Latinoamérica experimentaron un aumento de la violencia urbana notable que la convirtió en la única región del mundo donde la violencia letal continúa creciendo a pesar de no estar atravesando un conflicto bélico declarado (Auyero y Sobering 2021; Bourgois 2015, Koonings y Kruijt 2015; Menjívar y Walsh 2017; Penglease 2014; Robb Larkins 2015; Santamaría y Carey 2017; UNDP 2013).

En México, los años transcurridos a partir de la denominada *Guerra contra el Narcotráfico* han sido comprendidos desde las ciencias sociales y los medios de comunicación como una de las épocas más críticas en términos de violencia, corrupción e inseguridad a lo largo de la toda la república. Una guerra que es varias guerras al mismo tiempo, donde conviven la violencia criminal de agentes privados y agentes del Estado, la violencia entre organizaciones criminales y dentro de las mismas y la violencia ejercida contra la población civil (Schedler 2018).

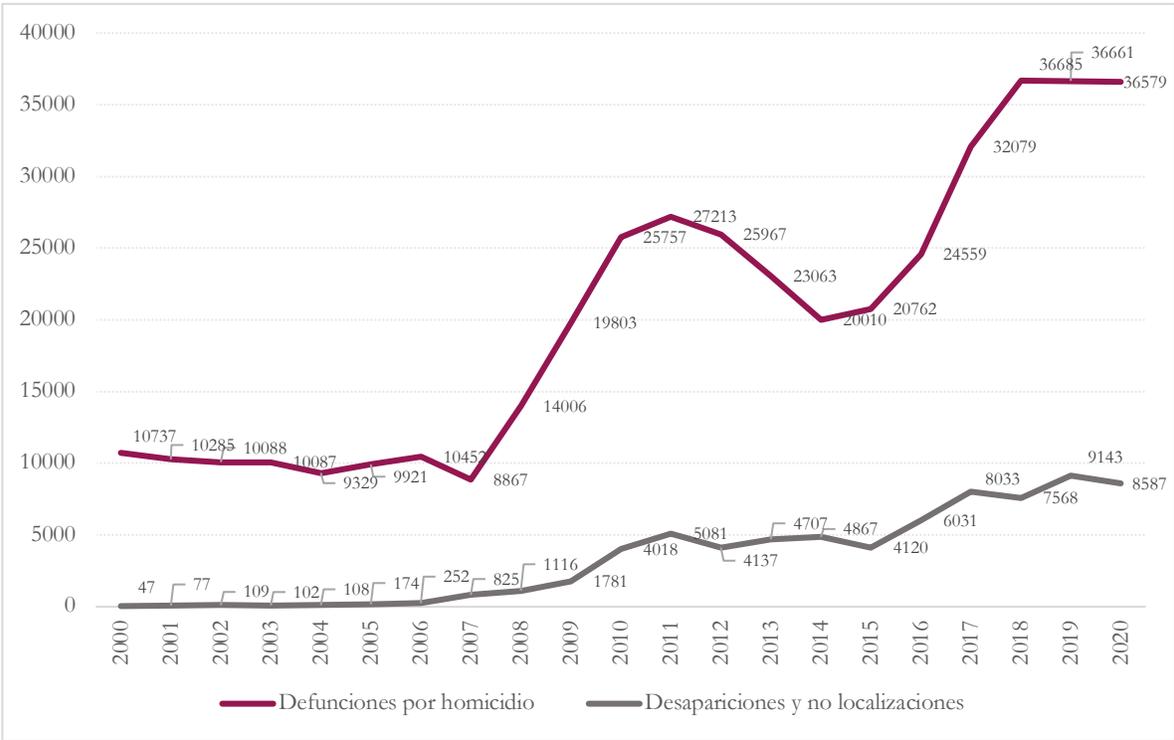
Solo al considerar los dos principales indicadores de violencia disponibles, defunciones causadas por homicidios y desapariciones de personas, es posible observar con claridad cómo estas cifras se disparan en 2006, año a partir del cual el gobierno de Felipe Calderón libra la estrategia militarista de seguridad de combate al narcotráfico dentro del país; y si bien éstos presentan un leve descenso al inicio del sexenio de Enrique Peña Nieto, al finalizar su mandato se registran los números más altos en términos de inseguridad y violencia (Gráfico 4).

Como se sostuvo en el capítulo anterior, las respuestas de las autoridades de estos sexenios frente al problema de la desaparición de personas estuvieron caracterizadas por la negación y el silenciamiento de lo ocurrido, con la posterior revictimización de las familias que se vieron afectadas por este suceso.

Las explicaciones que argumentan los especialistas en seguridad para dar cuenta de la escalada de violencia que se produce a partir del 2006 coinciden en que fueron varios aspectos los que contribuyeron a incrementar la violencia. La política de arrestos y abatimiento a líderes de grupos del crimen organizado (“capos del narcotráfico”), el aumento en el precio de la cocaína, la disponibilidad de armas y la deportación de ex convictos desde Estados Unidos, como también la utilización del Ejército en labores de policía, la militarización del conflicto interno de seguridad, el uso privilegiado de la fuerza por encima del de la ley. La fragmentación y diversificación de los grupos del crimen organizado, conllevó al desarrollo de expresiones cada

vez más brutales de la violencia, bajo formas paralelas al Estado, al que le disputan el poder coercitivo. La intervención del Estado bajo las políticas de militarización fue dirigida a exacerbar la rivalidad entre los grupos criminales por sobre el acceso a la justicia y solución de conflictos dentro de la ley (Guerrero 2011; Escalante 2011; Azaola 2012).

Gráfico 4: Defunciones por homicidio y Personas desaparecidas y personas no localizadas en México desde 2000 al 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de RNPNDNO e INEGI.

La violencia es un concepto escurridizo ya que desafía su fácil comprensión y caracterización (Scheper-Hughes y Bourgois 2004). Esta afirmación cobra mayor sentido al considerar que la operación del mercado de ilegal de drogas en México no siempre engendró violencia en estas dimensiones. En efecto, las organizaciones del crimen organizado vinculadas a la distribución y venta de drogas llevaban operando más de seis décadas en el país previo a la explosión de violencia en el 2006 (Durán Martínez 2018).

La violencia relacionada con el mercado de drogas no es resultado directo de la ilegalidad, la rentabilidad que ofrezca su mercado, o de los enfrentamientos entre grupos criminales, sino que principalmente la violencia relacionada con el mercado de drogas es un fenómeno que se produce por la interacción entre el Estado y los actores criminales; esta violencia es desatada o

exacerbada por lo que el Estado hace o deja de hacer (Auyero y Sobering 2021; Duran Martínez 2018).

Si bien este trabajo se centra en cómo se buscan las personas que están desaparecidas y no localizadas en el estado de Veracruz desde la política pública y no en por qué motivo desaparecen, ofrecer este marco de interpretación sobre las prácticas clandestinas que los Estados pueden tener para con la sociedad que debieran de proteger es importante, dado que es desde la gestión pública que la tarea de búsqueda de personas se está comenzando a llevar adelante. Esto no diluye ni solapa de ninguna manera las responsabilidades y participaciones del Estado en las desapariciones de personas, en efecto complejiza el fenómeno ya que el Estado presenta en este caso la ambigüedad referida en el marco conceptual presentado al inicio de este texto.

Veracruz es un lamentable ejemplo de las interacciones entre el Estado y los grupos criminales, al punto que la colusión de estos actores provocó prácticas de represión clandestinas ejecutadas por las fuerzas de seguridad municipales y estatales presentes en la entidad. Así, estos últimos diez años de violencia en la entidad se enmarcaron en una crisis con varias capas de significado: hacia adentro del régimen político, corrupción en las arcas financieras del Estado y violencia criminal descarnada en torno a la seguridad ciudadana (Olvera Rivera 2019).

En el estado las desapariciones de personas fueron sucediendo en forma masiva³³ desde los últimos años del gobierno de Fidel Herrera Beltrán (2004-2010) y durante el gobierno de Javier Duarte de Ochoa (2010-2016) alcanzaron su punto más alto. El breve período de gobierno de Miguel Ángel Yunes Linares (2016-18) continuó con cifras elevadas en torno a esta

³³ María Teresa Villareal en su artículo “Las desapariciones de personas en Veracruz” (2014) recupera y sistematiza la escasa información sobre desapariciones de personas registradas durante la “Guerra sucia”, así como en la última década del siglo XX y los primeros años del siglo XXI. El informe que entre 2002 y 2006 elaboró la Fiscalía Especializada en Movimientos Políticos y Sociales del Pasado (FEMOSPP), y que fue entregado al entonces presidente Vicente Fox, incluye una lista de 788 personas desaparecidas entre 1968 y 1988, de las cuales solo dos ocurrieron en Veracruz, una en 1984 en Huayacocotla (una persona sin militancia), y otra en 1977 en Coatzacoalcos (un militante de las Fuerzas de Liberación Nacional). Según este mismo informe, la mayor parte de los casos (537) se registraron en Guerrero.

En la década de los 90, en un contexto donde la desaparición de personas pasó a ser al mismo tiempo una táctica de la lucha gubernamental anticrimen y una práctica de los grupos delincuenciales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió tres recomendaciones por la desaparición de tres personas en Veracruz, ocurridas durante el gobierno de Dante Delgado Rannauro. En 1989, desapareció el reportero Martín Heredia Sánchez, y en 1990 desaparecieron el trailerero José Medina Méndez y el comisariado ejidal Patricio Ramírez Sabina. Los tres casos siguen aún sin resolverse. En julio de 2003 se registró la desaparición del reportero de radio Jesús Mejía Lechuga, durante el gobierno de Miguel Alemán Velasco. Todos estos parecen ser casos aislados, pues aún no se había difundido información sobre desapariciones que afectaran a la población en general.

La FEMOSPP desapareció en noviembre del 2006 habiendo logrado una única condena, restantes 546 averiguaciones previas que se encontraban en proceso quedaron en reserva.

problemática. El gobierno de Cuitláhuac García (2018-2024) se encuentra en curso, con cifras de desapariciones de personas menores a las registradas en los períodos de gobierno que lo antecedieron, según la información oficial disponible en el RNPDO³⁴.

Durante esos años la violencia criminal de la que la entidad fue víctima y testigo no podría haberse desarrollado hasta alcanzar las expresiones dantescas que tuvieron lugar en el espacio público, si no hubiera encontrado un terreno fértil donde reproducirse: la insuficiencia de políticas sociales y económicas para reducir las desigualdades, la disfuncionalidad del Estado y su cada vez mayor incapacidad para ejercer de manera legal y legítima el monopolio del uso de la fuerza (Azaola 2012).

El despliegue de violencia fue atribuido al crimen organizado, siguiendo la estrategia nacional de responsabilizar de la magnitud de esta situación al enfrentamiento entre particulares en torno a disputas por el manejo del territorio a nivel local. Sumado a lo anterior, no solo fueron necesarias ciertas condiciones de desprotección de la función de resguardo del Estado para con la ciudadanía, sino que se requirió de un ejercicio de colusión activa por parte de las autoridades locales con el crimen organizado para que haya tenido lugar el recuento obscuro de violencias que condicionaron severamente el desarrollo de la vida cotidiana de la población.

La afectación de los poderes del Estado durante estos años alcanzó los niveles más altos de responsabilidad política y judicial. El ex gobernador Javier Duarte de Ochoa, quien se encuentra privado de su libertad en un reclusorio del norte del país con una sentencia a nueve años de prisión por haberse encontrado culpable de los delitos de asociación ilícita y lavado de dinero, deberá afrontar, tarde o temprano, la imputación por el delito de desaparición forzada de personas cuando tenga lugar la audiencia inicial de dicho proceso.

La participación del ex gobernador en prácticas delictivas es a todas luces conocida y referida por gran parte de la población, sin embargo, aún existen serias dudas sobre qué tan factible es que exista justicia sobre lo ocurrido, principalmente para las víctimas y en forma extensiva para la sociedad veracruzana.

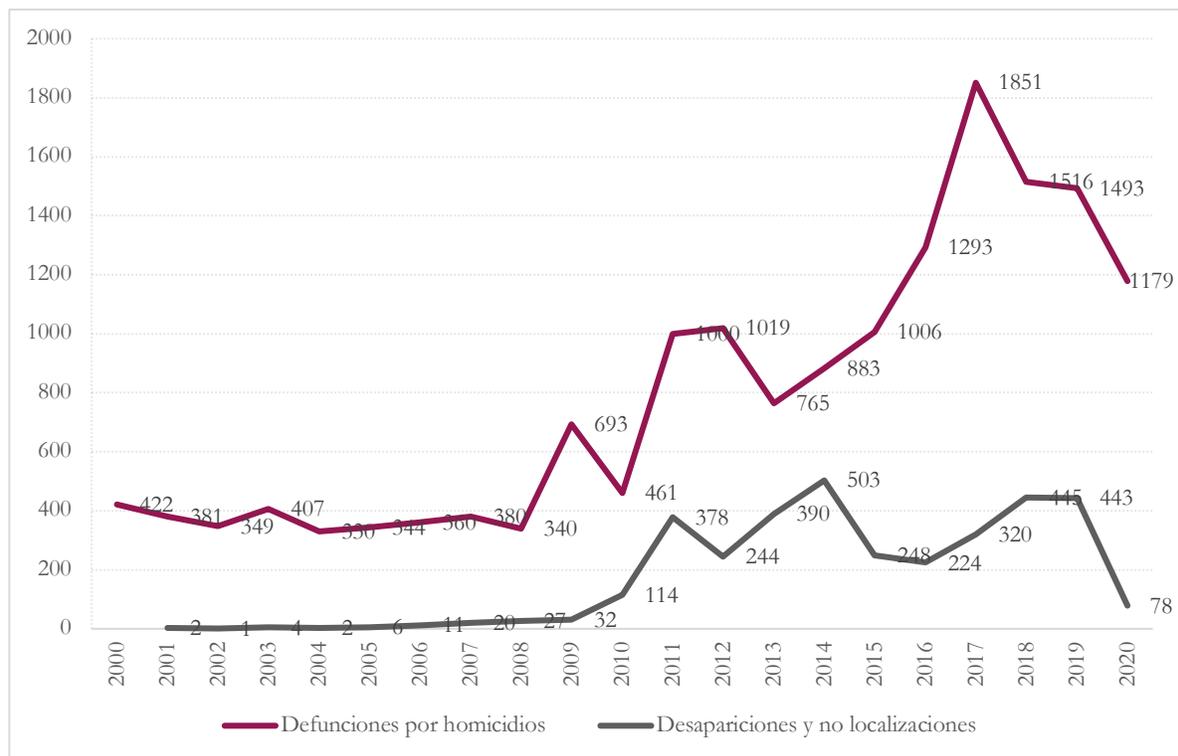
Jorge Winckler fue fiscal general del estado desde el 30 de diciembre de 2016 hasta el 3 de septiembre de 2019, momento en el cual el Congreso de Veracruz determinó su destitución. Desde septiembre de 2019 a marzo de 2020 Winckler estuvo suspendido, hasta que finalmente

³⁴ Consulta realizada a la versión pública del RNPDO el 26 de octubre de 2021. Los datos corresponden al período que abarca desde el 15 de marzo de 1964 al 26 de octubre de 2021 de acuerdo con las fuentes que utiliza este registro.

se hizo efectivo su apartamiento. Actualmente se encuentra prófugo de la justicia, con una orden de aprehensión por el delito de privación ilegal de la libertad.

Al observar las defunciones ocurridas por homicidios y las desapariciones de personas que se registraron oficialmente en Veracruz desde 2004 a 2020, se evidencia que la cifra de homicidios comenzó a crecer en 2009.

Gráfico 5: Defunciones por homicidios y Personas desaparecidas y personas no localizadas en Veracruz desde 2000 a 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de RNPDNO e INEGI.

La dinámica de las cifras de desapariciones de personas presenta puntos en común con las defunciones por homicidio: este fenómeno crece abruptamente a partir de 2010. La tendencia creciente se mantiene hasta 2014, en la que alcanza un máximo histórico y, súbitamente, decrece en 2015 y 2016. El descenso de este registro de las desapariciones de personas en 2015 podría sugerir una mejoría en las condiciones de seguridad; sin embargo, eso parece poco probable cuando se contrasta con el ritmo de los homicidios en Veracruz, que casi se duplicaron de 2014 a 2017.

A partir de 2007 los medios de comunicación veracruzanos comenzaron a denunciar públicamente las desapariciones de personas en la entidad. Agrupaciones de derechos humanos como la Red Unidos por los Derechos Humanos (RUDH), la Otra Campaña, la Liga Mexicana por las Defensa de los Derechos Humanos y la Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México (AFADEM) también denunciaron públicamente distintos hechos ocurridos durante esos años, en los cuales los periodistas se encontraban en una situación de exposición y vulnerabilidad: desde diciembre de 2010 hasta septiembre de 2013 fueron asesinados nueve periodistas y tres continúan desaparecidos; cerca de treinta han decidido abandonar la entidad tras recibir amenazas, y otros han sido despedidos de sus empleos por ser considerados “incómodos” para el gobierno estatal (Villarreal Martínez 2014; Zavaleta Betancourt 2012).

El ejercicio del periodismo en Veracruz fue una actividad de riesgo durante esos años debido a la falta de garantías de seguridad que imperaban y las múltiples redes de corrupción que tocaban varias capas de los actores políticos y empresarios del momento.

Luis Ferrer, reportero del medio local Imagen del Golfo, suma a este clima de descomposición social, la precarización laboral en la cual los periodistas y reporteros trabajan, cuestión que podría favorecer en algunos casos la falta de compromiso con la verdad y también la corrupción a la hora de brindar información.

Los hechos de violencia proliferaron en el estado y el periodismo de investigación se vio acorralado en la tarea de informar y narrar las violencias de un modo digno. En contraposición surgieron las notas rojas que desbordaron “con lujo de violencia” en detalles escabrosos sobre los hechos delictivos ocurridos a lo largo de toda la entidad federativa.

Enumerar estas escenas sin un marco que permita comprender el fenómeno que tuvo lugar en Veracruz en esos años no conduciría a otra parte más que a una vulgaridad obscena y derramaría además los objetivos de estas tesis, centrados en el paso posterior de estos lamentables eventos.

Para situar un dique de comprensión posible, estas formas de violencia pueden ser explicadas bajo las nociones de cadena, donde las interacciones violentas entre las personas se esparcen y conectan distintos tipos de daño; y de derrame, situaciones donde actúa como un vertido que, originado en un intercambio violento, se expande y contamina el tejido social de una comunidad (Auyero y Berti 2013).

Esta concatenación de violencia es útil para evitar esencialismos en las violencias que las personas ejercen porque “así son”, y esquivar lecturas de cierta manera pasivas, en tanto a las personas las acciones violentas “les pasan”, o se las hacen otros, más malos, más feos, más sucios. La concatenación de violencia permite, además, de eslabón en eslabón, engarzar en algún punto lo que está haciendo (o no) el Estado.

De esta manera, si bien el problema del desborde de violencia y las desapariciones de personas en Veracruz llegó a instalarse en la agenda mediática local, nacional e internacional, aun asumiendo el riesgo que conllevaba el manejo de esta información, no fue sino hasta finalizado 2018 que el tema logró inmiscuirse en la agenda pública de gobierno.

En los relatos que los acompañantes van hilvanando respecto a su forma de inserción en el campo de las desapariciones y búsqueda de personas sitúan algunas interpretaciones sobre las múltiples causas que la violencia tiene en los territorios veracruzanos.

Óscar es abogado defensor de derechos humanos, de San Luis Potosí. Antes de acompañar a las familias de personas desaparecidas participaba en procesos de defensa de comunidades campesinas, primero en Chiapas y luego en el norte de Veracruz. Estas primeras experiencias que realizó con los movimientos campesinos estaban articuladas a la reivindicación territorial, donde en ese entonces no había casos de desaparición de personas.

Es en Papantla, en 2016, cuando trabajando en temas de defensa de territorio, la cuestión de la violencia aparece de manifiesto. Esta zona del norte de Veracruz tiene un impacto muy fuerte de la industria de los hidrocarburos, con empresas privadas dedicadas a la exploración y extracción. Óscar relata que en estos procesos de organización campesina frente a las prácticas de fracking, en los que hacían recorridos para verificar las listas de yacimientos y zonas de explotación o derrames hacia las parcelas, las milpas y los manantiales, empezaron a encontrar brotes de violencia muy fuertes, ajenos a las comunidades, que no se explicaban por la lógica de la defensa del territorio.

Nos dimos cuenta que los mismos mapas que usábamos nosotros para la defensa del territorio, si los empalmábamos, cruzaban con la distribución de las redes de las grandes redes del crimen organizado. Eso no es casual, pues. Tiene que tener algún modo de relación. Entonces empezamos a encontrar esa relación entre las zonas de más auge de los megaproyectos con las zonas de criminalidad. Y literalmente empezamos a tropezarnos con los cuerpos (Entrevista 1).

En estas zonas de monte, de potreros y de milpas, zonas no sembradas que conserva la montaña veracruzana, eran las zonas donde operaban las redes criminales, y donde se empezaron a encontrar con las familias buscadoras.

Como parte de la estrategia federal de combate al crimen organizado, en la entidad federativa se implementó el programa de seguridad Veracruz Seguro, que tuvo dos fases: la primera en 2007 durante el gobierno de Fidel Herrera Beltrán, y la segunda en 2012, bajo mandato de Javier Duarte de Ochoa. Esta política de seguridad ha tenido la característica de implementar estrategias de colaboración entre fuerzas policíacas federales y estatales para combatir el crimen (con participación de las secretarías de la Marina Armada y de la Defensa Nacional), proveer a los cuerpos policiales de mayores recursos técnicos para la confrontación con grupos criminales, y la cesión de las labores de vigilancia y seguridad a fuerzas militares dentro de ciudades grandes (Zavaleta Betancourt 2012).

Este programa provocó en Veracruz el despliegue de fuerzas armadas que no logró pacificar la entidad y diseminó situaciones cada vez más complejas, que ponían seriamente en jaque la efectividad del monopolio de la fuerza en manos del Estado. Sobre este punto, Lucy, coordinadora del colectivo Solecito refiere lo siguiente:

Estaban sucediendo las desapariciones pero nadie se atrevía a decir nada. Por eso suceden tanto, porque no se corre la voz, la gente no sabe lo que está pasando y uno es víctima del discurso del gobierno, de que está mejorando la seguridad, de que todo está mucho mejor, que ya quién sabe cuántas cosas, ¿no? “Veracruz Seguro” hicieron un operativo que se llamó “Veracruz Seguro”, en todo el Estado, “Coatzacoalcos Seguro”, “Veracruz Seguro”. El asunto es que el que vino a implementar Veracruz Seguro fue un Fiscal que se llama Pedro Huesca y fue el primero que encontramos en Colinas de Santa Fe, de los cuerpos nuestros. Él y su secretario, ¡el que vino a implementar el operativo!, fueron los primeros que encontramos y los encontramos porque venían marcados los cuerpos, venían con la credencial. Fue muy impactante, ¿no? (Entrevista 12).

En este contexto, los familiares de personas desaparecidas que comenzaban a buscar a sus seres queridos se enfrentaron a dificultades de todo tipo para denunciar y conseguir que sus casos se investiguen. La respuesta de la autoridad estatal encargada de realizar estas investigaciones, en ese entonces el Ministerio Público, fue contradictoria y disuasiva y el seguimiento a los expedientes y carpetas de investigación deficiente, sin resoluciones incluso hasta la fecha.

En la investigación realizada por el IMDHD (2019) en Veracruz, familiares de personas desaparecidas narran que ellos debieron aportar pruebas para que continúen las diligencias, ya que en muchas ocasiones los ministerios públicos no cumplieron con su labor investigativa. Hay

expedientes en los que las únicas pruebas con las que se cuenta son las proporcionadas por los familiares de las víctimas. Estos testimonios describen que las autoridades no son diligentes, no explican los procedimientos y sus responsabilidades, y retrasan la entrega de documentos a los cuales los familiares tienen derecho a acceder.

La impunidad que continúa en los avances de investigaciones o esclarecimiento de casos puede ser entendida por varios factores que han sido señalados por los colectivos de familiares de desaparecidos y las organizaciones de la sociedad civil (Villarreal 2012, 2014; IMDHD 2019). La incapacidad del Estado para dar una respuesta al fenómeno que atravesaba, el desbordamiento y derramamiento de la violencia y la cooptación de las instituciones por parte de un entramado complejo de protección política a redes criminales. La infiltración en la competencia política ha vulnerado sistemáticamente los derechos civiles y políticos de los ciudadanos de Veracruz y ha restado capacidades al Estado, logrando un nivel de opacidad donde los agentes estatales adoptaron tácticas y técnicas propias y al servicio de los grupos criminales de la región.

El paso de la Caravana del Sur

En este clima de violencia narrado y en un contexto de institucionalidad débil, las familias de las personas desaparecidas de Veracruz comenzaron un proceso de reconocimiento y organización que muchas de las personas entrevistadas ubican como punto de inflexión en el paso de la Caravana del Sur del MPJD, liderado por el poeta Javier Sicilia, que dio lugar a la creación del Colectivo Por la Paz Xalapa.

El accionar del MPJD fue analizado como una respuesta ciudadana pacífica, dirigida a hacer visibles a las víctimas de la violencia criminal y, a partir del diálogo con las autoridades, generar incidencia política en la construcción de institucionalidad frente al problema de la desaparición de personas.

El mayor logro del MPJD fue la promulgación de la Ley General de Víctimas en 2013 en un contexto en el cual la narrativa oficial se enfocaba en la criminalización de las víctimas de la violencia (Azaola 2012; Villareal 2014; Zavaleta Betancourt 2012; Palma Lopez 2021; García 2020).

La acción de movilización y protesta social que el MPJD llevó adelante fueron la Caravanas del Consuelo, que partió del norte al centro del país y la Caravana del Sur, del centro al sur, llegando ésta última a la frontera con Guatemala, para atender también el reclamo de las madres de personas migrantes desaparecidas en el país, y la Caravana Binacional.

La Caravana del Sur se enfocó en registrar y establecer contacto con los diversos eventos de violencia que estaban teniendo lugar en el sureste de México: pobreza, atentados contra los pueblos indígenas, abusos contra personas migrantes y el aumento de la criminalidad asociada al narcotráfico. Se realizó del 9 al 19 de septiembre del 2011 y pasó por los estados más pobres del país: Morelos, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Veracruz y Puebla.

Desde Veracruz, varias asociaciones de la sociedad civil se encargaron de organizar el recibimiento de la Caravana y las respectivas actividades que se harían en la capital del estado. El paso de la Caravana agitó los movimientos sociales presentes en Veracruz y los vinculó con la problemática de las desapariciones de personas. Las organizaciones locales que desarrollaban acciones en el campo de la defensa de los derechos humanos no habían asumido todavía casos de este tipo ni les habían dado un seguimiento sistemático, si bien compartían la preocupación por estos temas.

Entre estas agrupaciones se encontraban, la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos, A. C. Xalapa, la Comisión de Derechos Humanos de la Huasteca y la Sierra Oriental, la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de la Sierra Norte Huayacocotla, el Centro de Derechos Humanos Betty Cariño del Sur de Veracruz, la Asociación de Derechos Humanos Xochiltépetl A. C. Huayacocotla, el Centro de Derechos Humanos Toaltepeyolo Orizaba, la Comisión de Derechos Humanos de Los Tuxtlas.

La participación de estas agrupaciones y asociaciones de la sociedad civil es destacable respecto del paso de las caravanas por el resto del país. En Veracruz el impulso de la Caravana del Sur fue acompañado por la presencia de estas agrupaciones que estaban dedicadas a la política social, a diferencia de otras entidades del país donde los ciudadanos y ciudadanas con participación política en temas que hacen a la vida en común son más escasos. Esta confluencia de agrupaciones políticas y familiares de víctimas será un rasgo particular del movimiento de colectivos veracruzano.

Para acompañar el paso de la Caravana se formó un comité en la Red Cívica Veracruzana (RECIVE) que luego dio origen al Colectivo por la Paz, conformado por varias organizaciones civiles de Xalapa, ciudadanas de a pie y familiares de personas desaparecidas.

Algunas de las organizaciones que participaron fueron el Movimiento Agrario Indígena Zapatista (MAÍZ), el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A. C., la Asociación de Derechos Humanos Xochiquétzal A. C., Equifonía, A. C., Hermanas de San José de Lyon, Bunko Papalote, A. C., el Colectivo Mahatma Gandhi, Radio Teocelo, la Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental, Observatorio Ciudadano de Educación, entre otras. Algunas de estas organizaciones ya eran integrantes de la RECIVE.

El proceso de conformación y consolidación del Colectivo por la Paz fue de la mano de estas asociaciones de la sociedad civil, en su mayoría del centro del estado, que si bien no tenían en su misión el trabajo con temas de desapariciones de personas, hicieron eco de la movilización ciudadana que provocó la Caravana del Sur y sirvieron de apoyo para la creación de este primer colectivo.

Anais Palacios es abogada, actualmente trabaja en el IMDHD, Marcela Flores es socióloga y forma parte de Servicios y Asesoría para la Paz A. C. (SERAPAZ). Cuando la Caravana del Sur pasó por Veracruz ambas colaboraban en organizaciones de la sociedad civil en temas de género, derechos sexuales reproductivos, y defensa del territorio, Anais en el Centro de Estudios Sociales y Marcela en MAIZ, no tenían treinta años y hacía poco que habían salido de la universidad.

La organización del paso de la caravana las encontró formando parte de un movimiento que tiempo después las llevaría ser las principales acompañantes de los colectivos y familiares de personas desaparecidas en Veracruz, una figura muy importante en la política pública de búsqueda de personas. Las dos coinciden en lo determinante que fue para Veracruz, para los futuros colectivos y para ellas en lo personal y profesional, el paso de la Caravana del Sur.

Sin tener mucha más idea que las ganas de participar voluntariamente de un proceso que podía adivinarse histórico, Anais recuerda a las familias que comenzaban a llegar en autobuses a Xalapa y lo extraño que le resultaba ver a todas esas personas ausentándose dos semanas de sus trabajos, de sus tareas domésticas. La sensación de que algo importante estaba pasando brotaba en el ambiente. Una de las responsabilidades que tuvo fue organizar a un grupo de familias que iba a quedarse en el Convento de las Hermanas Franciscanas. Escuchó sus testimonios, sus hijas e hijos estaban desaparecidos desde hacía varios años atrás, y notó “la fuerza que motiva a un familiar de una persona desaparecida a movilizarse”.

El acto principal de la Caravana tuvo lugar en la Plaza Regina, en el centro histórico de Xalapa, reunió a más de cinco mil personas y fue el mitin que más gente convocó de todos los estados y ciudades visitadas por las caravanas del MPJD.³⁵

Mayra Ledesma, Directora General de Cultura de Paz y Derechos Humanos, ese día llegó a la Plaza Lerdo con otros profesores y estudiantes de la Universidad Veracruzana. Se sorprendió por la cantidad de personas que llevaban camisetas con fotos de sus familiares en el centro del pecho, con algo de ingenuidad se preguntó de dónde serían y si habían llegado acompañando la caravana desde otras entidades. Conversando corroboró que eran todos de Veracruz. Si bien las desapariciones de personas y los homicidios estaban en alza desde el 2006, eran cosas de las que todavía no se hablaba públicamente, sin embargo ahí estaban.

La manifestación pública y multitudinaria en Plaza Lerdo hizo evidente la problemática de las desapariciones de personas a nivel local y permitió el reconocimiento entre las que serían las protagonistas de la construcción de la política pública de búsqueda en Veracruz: los colectivos de familiares de las personas desaparecidas y las acompañantes.

La Caravana del Sur del MPJD, aun debilitada en su paso por el sureste del país respecto a la capacidad de incidencia que venía desarrollando a nivel nacional, provocó la emergencia de la organización local que se sirvió de la experiencia acumulada de asociaciones civiles dedicadas a trabajar otros temas del campo social, para desplegar a partir de este encuentro la forma de colectivización propia de los familiares de personas desaparecidas que en la actualidad existen a lo largo de toda la entidad.

Colectivo Por la Paz Xalapa

El primero de los colectivos que se formó en Veracruz fue el Colectivo Por la Paz,³⁶ efecto directo del Comité conformado en la RECIVE para acompañar las actividades y logística de la

³⁵ Regina Martínez, periodista asesinada en su domicilio en abril de 2012, escribió la siguiente nota sobre la congregación popular de ese día: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2011/9/18/caravana-al-unisono-cinco-mil-personas-en-xalapa-claman-por-justicia-92221.html>.

Respecto a su asesinato, el medio Proceso, periodistas y organizaciones relacionadas con el periodismo denunciaron irregularidades en el proceso de investigación y cuestionaron la legitimidad de todo el caso. Señalaron que su colega fue asesinada como parte de una campaña de intimidación contra los periodistas que investigaban las relaciones entre los narcotraficantes y los políticos veracruzanos.

³⁶ Itzel Villa Sánchez (2017) trabajó el surgimiento y las estrategias de visibilización de este colectivo en su reciente tesis de maestría en antropología “Estudio de las estrategias de visibilización empleadas por el Colectivo Por la Paz Región Xalapa”, se sugiere su consulta para más información.

Caravana del Sur. Al momento de su creación se fijó como propósito participar activamente en la conformación de redes en favor de la paz en el estado de Veracruz con el fin de brindar apoyo y solidaridad a deudos y familiares de víctimas, en materia de orientación y gestión, en los aspectos de atención psicosocial y de derechos humanos.

Conformado por las organizaciones que fueron parte de este comité y familiares de víctimas, personas que fueron asesinadas y personas desaparecidas; en ese primer colectivo, una pequeña comisión, de la cual Anais y Marcela formaban parte, se dedicó a acompañar a las víctimas sobre todo en el proceso de denuncia en los, por ese entonces, Ministerios Públicos, ahora Fiscalías.

Las personas que estaban en el Colectivo Por la Paz no tenían una formación específica en la materia, de hecho nadie la tenía, y se valieron de los contactos generados con organizaciones del resto del país a través del MPJD.

Luego de unos meses de la creación del colectivo por la Paz Xalapa, las organizaciones de la sociedad civil que acompañaron su constitución se fueron saliendo, atendiendo principalmente a que no eran temas de su propia agenda. Esta rápida disolución, si bien fue percibida en ese momento como una suerte de abandono, con el paso del tiempo fue entendida como una secuencia lógica, ya que las organizaciones de la RECIVE se dedicaban a otros temas, derechos de las mujeres, campesinos y rurales, no se especializaban en violencia, seguridad o desapariciones, y eso implicaba responsabilidad, sobre todo porque “nadie estaba preparado para lo que estaba sucediendo”, como reconoce Marcela.

El alejamiento de las organizaciones de la sociedad civil del Colectivo Por la Paz delimitó además dos perfiles muy claros, luego de su partida quedaban los familiares que estaban buscando a sus seres queridos y las acompañantes, Anais y Marcela.

En mayo de 2012 elaboraron un diagnóstico con la colaboración de Centro PRODH sobre la situación de los derechos humanos en la entidad. Entre otras cosas, destacaron la prevalencia de feminicidios, impunidad, trata de personas, desaparición forzada de personas, ejecuciones extrajudiciales, detención arbitraria de luchadores sociales, asesinato de periodistas y activistas, despojo de tierras y recursos naturales, incremento de la pobreza, manipulación a través de programas sociales gubernamentales e invisibilización de las violaciones a los derechos humanos de personas migrantes. El diagnóstico señaló que las políticas públicas no estaban encaminadas a garantizar el goce de derechos, sino que incrementaban la desigualdad. Al advertir un incremento en la violencia, las desapariciones forzadas y la impunidad, las organizaciones

firmantes no dudaron en identificar y señalar “al Estado, por acción, por omisión o por aquiescencia, como responsable de este clima generalizado de violación a los derechos humanos” (Centro PRODH 2012).

Segunda Parte

¿Quiénes buscan?: las familias

Esta forma de colectivización definió un perfil evidente en la figura de las familiares de las personas desaparecidas, en su enorme mayoría mujeres con roles de madres, esposas, hermanas, tías, hijas.

Como venía sucediendo a lo largo del país, en Veracruz fueron las familias las que se integraron y configuraron como un actor político particular con el objetivo de visibilizar y denunciar el problema de la desaparición de personas.

Estas agrupaciones de familiares se caracterizaron, como en su momento ocurrió con la emergencia de las agrupaciones argentinas, por la falta de trayectoria política de sus integrantes, como también la ausencia de formación y participación política en causas de derechos humanos (Placencia 2017). No se trató de personas previamente politizadas, nucleadas en organizaciones sociales o con experiencias anteriores de participación en reclamos sociales. Son personas que se vieron movilizadas y compelidas a actuar públicamente a partir de sus pérdidas y de este modo se convirtieron en un actor político particular.

La categoría “familiar” entendida como aquellos y aquellas que se han convertido en tales a partir del activismo y la protesta organizada es útil para describir esta politización que los parientes de las personas desaparecidas han tenido. Incluso esta nominación de familiar se encuentra en el texto de la ley general y la ley estatal en materia de desaparición, como se verá más adelante, no así la de colectivo.

...la nominación de familiar —como categoría nativa— opera como un demarcador entre quienes, en tanto tales, portan una autoridad legitimada en virtud de los lazos —en gran medida sostenida en la positividad del dolor y en la obligación de duelo— y el resto, allegados y activistas (militantes) cuya legitimidad proviene de otras fuentes (Pita 2010:13).

Luego de que el Colectivo por la Paz Xalapa quedara conformado íntegramente por familiares de personas desaparecidas, se fueron identificando colectivos de familiares de personas desaparecidas en distintos puntos de la entidad.

Como refieren las coordinadoras entrevistadas, la pertenencia a un colectivo es un proceso de acompañamiento mutuo en una experiencia por demás dolorosa, donde en ocasiones los vínculos de solidaridad y fraternidad que se establecen se transforman en nuevas formas de familia.

Esta estrategia de agrupación respondió a que los casos de personas desaparecidas se distribuyeron a lo largo de todo el estado que, por su particular extensión geográfica, presenta escenarios de confluencia con distintas regiones. Los contextos del norte y del sur de Veracruz son disímiles entre sí, existen más similitudes entre el norte y Tamaulipas y el sur y Chiapas.

Esta regionalización previamente definida por la condición geográfica dio lugar a que en las regiones norte, centro y sur, se crearan distintas agrupaciones encabezadas en su enorme mayoría por mujeres coordinadoras.

A su vez, los canales de comunicación que se generaron en su momento con las autoridades locales estaban dispuestos en las mesas de trabajo, en las cuales tenían espacio asignado los colectivos de familiares, motivo por el cual la fragmentación de las agrupaciones también puede leerse como una estrategia para conseguir ocupar mayores espacios de diálogo y promover que sus reclamos y pedidos sean escuchados.

En la actualidad hay más de 25 colectivos de familiares de personas desaparecidas en Veracruz, según como se identifiquen las regionalizaciones y divisiones que existen en los mismos, que van mutando con regularidad.

Tabla 4: Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas de Veracruz

Colectivo	Ciudad
Colectivo Corazones Ausentes	Cardel
Colectivo Solecito	Cardel, Veracruz, Córdoba, Orizaba
Búsqueda Coatzacoalcos Zona Sur	Coatzacoalcos
Madres en Búsqueda Belén González	Coatzacoalcos
Madres en Búsqueda Coatzacoalcos	Coatzacoalcos
Unidos por amor a ti	Coatzacoalcos
Familias Desaparecidos Orizaba Córdoba	Orizaba Córdoba
Madres Luna	Orizaba, Veracruz, Tierra Blanca
Familiares en Búsqueda María Herrera Poza Rica	Poza Rica
Unidas por Amor a Nuestros Desaparecidos	Poza Rica
Madres en Lucha Tierra Blanca	Tierra Blanca
Madres Luna de la Cuenca	Tierra Blanca
Colectivo Unidos por la Paz Veracruz	Veracruz

Justicia y Dignidad Veracruz	Veracruz
Red de Madres Buscando a sus Hijos	Veracruz
Buscando a Nuestros Corazones Perdidos	Xalapa
Buscando a Nuestros Desaparecidos y Desaparecidas Veracruz	Xalapa
Colectivo Por Amor a Ellos	Xalapa
Familiares de Desaparecidos y Desaparecidas Xalapa	Xalapa
Familiares en Búsqueda María Herrera Xalapa	Xalapa
Familiares Enlaces Xalapa	Xalapa
Luz, Fuerza y Lucha por Nuestros Desaparecidos	Xalapa
Colectivo Por la Paz Xalapa	Xalapa, Tierra Blanca, Veracruz

Fuente: Elaboración propia con datos de documento de CICR, consultas realizadas en Minutas del MEC e intercambios con coordinadoras de colectivos.

Los colectivos de Veracruz no son un grupo en sí mismo, no se comportan de forma homogénea, ni presentan características similares en sus modos de acción. Comparten la razón que como familiares los constituye en actores políticos, pero sus modos de agrupación y distanciamiento respecto de otros actores políticos del campo de la desaparición y búsqueda de personas desaparecidas de la entidad, son sumamente particulares.

En diciembre de 2020 y con todas las limitaciones que la pandemia impuso al trabajo de campo, conocí a varias coordinadoras de los colectivos del centro del estado en unas actividades que tuvieron lugar en el Parque Juárez con motivo de las fiestas decembrinas. Gran parte de la tarea de los colectivos de familiares de personas desaparecidas es visibilizar la problemática, las fechas patrias, festivas, religiosas o conmemoraciones políticas son ocasiones en las cuales organizan actos, marchas, presentaciones públicas.

El Parque Juárez está emplazado en el centro histórico de la ciudad de Xalapa, rodeado por el Palacio Municipal de Xalapa, el Palacio de Gobierno del Estado de Veracruz y la Catedral, secundada por la Plaza Lerdo, otro de los espacios públicos de mayor presencia política y social de la ciudad.

Una vez en el Parque me encontré con Marcela. El motivo de la actividad era armar un arbolito de navidad en una de las araucarias que dan a la avenida. Con la ayuda de un camión

con cesta hidráulica y personal de maestranza de la CEDH se colocaron borlas con las imágenes impresas de los y las personas desaparecidas de cada familia que participó.

Las mujeres llegaban, saludaban, vestían camisetas también con las fotos de sus familiares. Algunas se las habían puesto sobre los abrigos, en diciembre hace mucho frío en la ciudad, algo que sigue siendo extraño para mi termómetro, regulado en esa época todavía por el hemisferio sur. El ánimo es festivo, este año la contingencia sanitaria impidió que pudieran encontrarse en otros eventos de este tipo. Las que están organizando acomodan las borlas y se las pasan al muchacho que, subido a la cesta con la ayuda de un palo, fue colgándolas sobre las ramas. La presidenta de la CEDH constataba que todo esté en orden y saluda con confianza a varias coordinadoras.

Ese día también hubo varias personas que se mantuvieron al margen, participando de la actividad más como espectadoras que protagonistas. Marcela me contó que algunas de ellas estaban involucrándose recientemente en estas actividades, sus familiares desaparecieron hace poco tiempo.

No es el caso de María Elena, que hace muchos años es coordinadora del colectivo Buscando a Nuestros Desaparecidos y Desaparecidas Veracruz. Ella no está encabezando la actividad y se mantiene a un costado, saludando con distancia a las personas que se le acercan. Tiene el cubrebocas bien ajustado y una máscara de acrílico que le cubre los ojos y la mitad de la cara. Es psicóloga y es una de las pocas que cuenta con experiencia acumulada en el activismo político que realizaba desde la universidad. También es una de las pocas que no está buscando a su hijo, sino a su sobrino. “Mi hermana no pudo hacerlo” me contará días después en una cafetería cerca de su casa.

Cuando Marcela me presenta con ella, María Elena enseguida habla de las mujeres de Plaza de Mayo, así las nombra, eliminando el lazo filial característico de las agrupaciones argentinas. Conversamos animadamente un rato y al contarle el tema que decidí trabajar en mi tesis y lo siguiente que me dice es que pregunte cuándo van a retomar las búsquedas en La Guapota, un predio de fosas clandestinas hallado tiempo antes que la pandemia restringiera temporalmente las actividades, probablemente uno de los sitios de exterminio u ocultamiento más grandes de Veracruz.

Entre los colectivos de familiares pueden distinguirse diferentes formas de vinculación con el Estado, están aquellos que son permeables a la relación con las instituciones y tienen con ellas una relación de cordialidad; otros que se presentan en confrontación directa con la autoridad

estatal, sosteniendo los reclamos y demandas con vigor; y colectivos que se manejan con cierta autonomía respecto del Estado en sus actividades y modos de financiamiento. Las diferencias que tienen en sus modos de organización y acción son palpables y no se perciben esfuerzos por parte de las coordinadoras de cada uno de ellos en disimularlas, en algunos casos incluso las ponen de manifiesto a modo de presentación.

Fabiola Pensado duda al definir como un trabajo las tareas que realiza con el colectivo Familiares en Búsqueda María Herrera Xalapa. Aclara que un trabajo debe ser remunerado y que las cosas que hacen desde el colectivo las cubren con sus propios recursos, pero si “hay que llamarlo de alguna forma, entonces le digo trabajo”. El colectivo al que pertenece tiene su sede principal en la CdMx, ella, como muchas otras mujeres de Veracruz radicó la denuncia por la desaparición de su hijo a nivel federal y fue en los viajes a la capital del país que tomó contacto con las referentes de ese espacio.

Radicalar la denuncia a nivel federal es un rasgo particular de los casos como el de Fabiola, donde la desaparición de personas es de larga data, anterior incluso a la llegada del MPJD. Lo mismo sucede con los casos de las coordinadoras de otros colectivos, si bien algunas también realizaron la denuncia en la justicia local, la desconfianza por el desempeño que el Ministerio Público de aquel entonces accionaba repelía toda esperanza de hallar una respuesta en el estado.

Las constantes diligencias que tuvo que realizar desde Xalapa a la CdMx la obligaron a ausentarse de su trabajo en repetidas ocasiones, Fabiola era empleada en un comercio de decoración, y al poco tiempo de haber comenzado la búsqueda de su hijo, la despidieron. Esta situación también formó parte de las trayectorias de Rosalía, que al comenzar la búsqueda de su hijo dejó de atender en su consultorio odontológico, y de Lucy, que abandonó la cátedra donde impartía clases de literatura. La reorganización de la actividad económica y social es una imposición inmediata que aparece de modo recurrente en las historias de las coordinadoras de los colectivos veracruzanos. Aun así, es curioso que destaquen este evento como un privilegio, hay muchas otras mujeres que no pueden dedicarse de modo exclusivo a la búsqueda de sus hijos.

Desde 2011 a 2014 la mayoría de las acciones que los colectivos veracruzanos realizaron fueron de visibilización en el espacio público y de reclamo a pedido de las autoridades en las mesas de trabajo donde, entre otras cuestiones que se atenderán más adelante, exigían el seguimiento de las carpetas de investigación presentadas en el ministerio público, quien

demonstró en todas las veces su inoperancia frente a la investigación y el esclarecimiento de los casos.

Esta primera etapa del accionar de los colectivos, la búsqueda administrativa, fue apuntalada en muchos casos por las acompañantes, a través de las cuales se vehiculizaron los canales de comunicación con las autoridades y se llevaron a cabo procesos de formación interna con talleres de asociaciones de la sociedad civil nacional y asesorías de organismos internacionales de derechos humanos y ayuda humanitaria.

El itinerario de la búsqueda administrativa persiste en la actualidad y ha sido revisada, protocolizada y burocratizada bajos los diferentes instrumentos y organismos de búsqueda de personas que se crearon en los últimos años y se revisaran con mayor detalle en el capítulo siguiente.

A este tipo de búsqueda se suma otra por la cual los colectivos de familiares de personas desaparecidas en México han adquirido reconocimiento a nivel mundial. Hacia fines de 2013 y comienzos de 2014, tiene lugar lo que se conoce desde las ciencias sociales como el “giro forense” (Ferrándiz y Robben 2015; Huffschmid 2018; Ansttet 2017).

En México, partir del caso de los 43 de Ayotzinapa y el escándalo en torno a la “verdad histórica” que el gobierno de Enrique Peña Nieto pretendió instalar, familiares de personas desaparecidas organizadas bajo en el colectivo Los Otros Desaparecidos de Guerrero comenzaron acciones de búsqueda en terreno y fueron quienes se encargaron de capacitar a uno de los colectivos veracruzanos.

Lucy, referente del colectivo Solecito de Veracruz, distingue estas etapas al mencionar que en el comienzo de la agrupación el principal objetivo que tenían era desmontar las narrativas que el Estado promovía sobre las personas que desaparecían, contrarrestar la estigmatización y criminalización de las víctimas, “poner a las autoridades a buscarlos”. La idea de muerte permanecía bloqueada.

Es un proceso. Y la idea de la muerte es una idea que tú la bloqueas, no quieres que nadie la mencione. Va pasando el tiempo, se va absorbiendo bastante. Dices, pues es muy posible que también suceda eso... a nosotras lo que nos desprendió totalmente del capullo, de que nosotras estábamos que sí que hay que buscar, a ver que vamos a los penales, vamos a los hospitales, vamos aquí y allá y de las redes; y lo que nos dijo acá hay cuerpos y acá pueden estar algunos, ¿no? fue Ayotzinapa. Cuando yo vi — es más es como si estuviera viendo ahorita— veo en el periódico las mamás que andan buscando en los cerros con chancas y machetito y cositas, y buscaron y encontraron quien sabe cuánto. Y yo dije, ¡no! ¡ay, caray! Si ellas lo hacen, nosotras lo podemos hacer. (Entrevista 12)

Los hechos en Guerrero inician una serie de capacitaciones y transmisión de conocimientos y experiencias entre colectivos, y Lucía y Rosalía, coordinadoras de Solecito viajan a Iguala a formarse como buscadoras forenses.

Esta transmisión de saberes comienza a extenderse en los demás colectivos y desde ese entonces la búsqueda de personas desaparecidas en Veracruz incorporó la modalidad en terreno encabezada por mujeres que transformaron su vida para ser buscadoras.

El giro forense ocurrió en todo el país, adoptando modalidades propias de cada contexto, clima y geografía, inventando incluso nuevos oficios: los “jornaleros”³⁷ o desenterradores.

En la actualidad, Colectivo Solecito tiene una nómina de tres jornaleros a los que les paga quincenalmente por su trabajo. Los jornaleros realizan las tareas de búsqueda que requieren de mayor esfuerzo, como cavar pozos, usar herramientas, mover tierra.

El giro forense fue un movimiento que los colectivos realizaron en una forma tan anticipada respecto de las autoridades estatales que no sólo devino en la formación como buscadoras forenses de las mujeres de las agrupaciones, sino que crearon un perfil de de trabajo al que capacitaron y en algunas ocasiones pasó a formar parte de la burocracia de búsqueda veracruzana, éste es el caso de uno de los jóvenes que fue jornalero para el colectivo Solecito y actualmente trabaja en la CEBV, transmitiendo a sus nuevos compañeros y compañeras buscadoras la experiencia adquirida como desenterrador.

Este colectivo y su forma autónoma de financiamiento es según las propias coordinadoras “una pequeña empresa”. Cuentan con equipamiento, personal a cargo y una base de operaciones en Huatusco, en una propiedad que fue donada por Rosalía, ésta era la casa que pertenecía a su hijo Guillermo, “es su forma de ayudarnos a nosotras y si algún lugar va a volver, ese lugar va a ser su casa”.

Es en esta vuelta a la tierra cuando se registra la mayor atención sobre las madres buscadoras mexicanas por parte de la opinión pública y las organizaciones de apoyo internacional. La búsqueda en escenarios forenses de personas desaparecidas de larga data, por

³⁷ Las periodistas Paula Mónaco Felipe y Wendy Selene Pérez realizaron una crónica sobre este nuevo “oficio” <https://gatopardo.com/reportajes/desenterradores-chronica-de-un-nuevo-oficio-en-un-pais-de-fosas-clandestinas-desaparecidos-varacruz-colectivo-solecito/>

todas las sensaciones que despierta, se convierte en la representación social de la búsqueda de personas desaparecidas en el país.

María Elena, referente de Buscando a Nuestros Desaparecidos y Desaparecidas, explica este punto con mayor precisión: “Mira, eso tienes que poner en tu investigación, cómo nos relacionamos con la muerte, que es un tema muy mexicano, muy importante en Mesoamérica, cómo tratamos a nuestros muertos, cómo le hablamos a nuestros muertos, y cómo los desenterramos”.

¿Quiénes buscan?: las acompañantes

Anais, Marcela y Óscar tienen, años más, años menos, la edad promedio que agrupa a la mayoría de las desapariciones de personas en la entidad. Su primera juventud estuvo atravesada por dosis de violencia que permearon espacios como la nocturnidad, el entretenimiento, la vida social, tan propia de ese momento vital. Durante esos años, era aterradoramente habitual que en la mitad de la noche los bares o antros fueran cerrados con la gente adentro, bajo la voluntad de quienes decidían hasta cuándo y dónde continuaba la fiesta, sin garantías de retorno alguno.

Ninguno de los tres está buscando a un miembro de su familia, ni contaba con experiencia en casos de búsqueda de personas desaparecidas. El punto que los une es el compromiso con una posición que puede ser descrita como la capacidad de estar al servicio de los demás.

Anais y Marcela comenzaron a realizar los acompañamientos cuando quedaron solas al lado de los familiares, luego del paso de la Caravana del Sur. Óscar, cinco años después, cuando se encontró en el campo con los familiares buscando cuerpos en el norte de Veracruz. Este devenir acompañante se ubica entonces en dos momentos que fueron distinguidos como la búsqueda administrativa y/o jurídica y luego la búsqueda forense. Hoy en día estos dos modos de gestión y acción en torno a la búsqueda de personas en Veracruz se realizan en forma simultánea y desde distintos organismos y agrupaciones, como se describirá en el capítulo que sigue.

En el primer momento, las acompañantes cumplieron un rol particular dado que fueron las principales articuladoras entre las autoridades locales y nacionales, las organizaciones de la sociedad civil y los familiares de personas desaparecidas, moldeando un perfil peculiar de actor político que no existía hasta el momento y no contaba con la evidencia y legitimidad de ser un familiar de alguien que está siendo buscado. Esta función de lazo, tan necesaria, entre las víctimas

y las autoridades, fue un ejercicio de creatividad que desarrollaron a medida que los acontecimientos se iban sucediendo.

En 2011 participaron activamente en la creación de espacios de reclamo y protesta, a la vez que generaron espacios de diálogo con las autoridades. Luego, estos acompañamientos comenzaron a ser referenciados por los propios familiares. La organización logística y la planificación de actividades colectivas se transformaron en la respuesta a pedidos de información y colaboración por parte de las familias que comenzaba a considerarlas como una figura de apoyo y contención en la búsqueda administrativa.

Los primeros años posteriores a este momento fundacional tuvieron un tono de fuerte visibilización de los casos de desapariciones de personas que seguían sucediendo en el estado, promoviendo un cambio de narrativa frente a la afronta que recibían por parte de las autoridades al sugerir la participación en actividades delictivas de los jóvenes desaparecidos, las salidas voluntarias del hogar de las mujeres desaparecidas con sus parejas y la falta de cuidado y atención de madres y padres para con sus hijos.

Es justamente a partir de 2011 y hasta 2015 que los reportes y denuncias de personas desaparecidas registran los números más altos. En ese tiempo las protestas y movilizaciones eran frecuentes, dando cuenta de la consolidación de la movilización social frente a este fenómeno. Estas acciones tuvieron un fuerte impulso, sobre todo aquellas que conmovieron a la comunidad veracruzana por tratarse de personas conocidas públicamente, empresarios o miembros de la comunidad académica, que estaban buscando a sus hijos e hijas desaparecidas. En este sentido, la movilización tuvo características peculiares, que son de algún modo, las características que se registran en torno a la distribución de las redes de poder que existen en el país.

Las desapariciones de personas ocurrían en familias pertenecientes a distintos grupos socio económicos y esta pertenencia resultó palpable a la hora de generar contactos con las autoridades, ya sea en la forma de denunciar los hechos, los pedidos de ayuda y los reclamos frente a las inconsistencias y vacíos de respuesta con los que los familiares se encontraban. En este punto, la tarea de las acompañantes permitió a aquellas familias que no contaban con los recursos económicos y sociales, acceder a espacios que de otra manera le eran vedados.

Y estando en la Ciudad de México, me escribe la señora, que le decían la señora de los tamales, Janet me escribe y me dice “me dicen que vieron a mi hijo en Coatepec”. Y yo: “súper, pues vamos a tratar de averiguar qué pasa” y todo. Volví el viernes en la noche y me dice “necesito que me acompañes a Periciales, el lunes me citaron en Periciales”. Yo ahí no tenía idea de qué era que la citaron en

Periciales. Llegué como 4:05, 4:10 y no la vi. Entonces me acerqué a la entrada y me asomé y de repente la veo venir como aprisa y descompuesta, descompuesta. Ese día la citaron para que reconociera el cuerpo de su hijo Josué. De la chica todavía no sabe nada. Entonces me ve, obviamente ya nos conocíamos de antes y se me lanzó en los brazos y me dice “ahí me lo dejaron bien golpeado”. O sea, a reconocer el cuerpo de su hijo. Y yo creo que no he vuelto a sentir un abrazo como el que me dio Janet. Pero era un abrazo como quebrantahuesos. Fue así, como de las decisiones casi, casi de vida, y yo lo digo porque ahora sigo acompañando y dije “o me pongo a llorar con ella o le correspondo de alguna manera” y la abracé, fue lo único que pude hacer. Le indicaron que tenía que hacer unos trámites. Le hablé al subsecretario, le indiqué qué había pasado, me dice “vente a las nueve y media de la noche”, así, nueve de la noche, no recuerdo. Me dio tres mil pesos para que la señora pudiera ayudarse en los trámites funerarios, ¿no? la alcancé en la Procuraduría, que está aquí en la entrada de Coatepec, todo se movió afortunadamente muy rápido y esa noche le entregaron el cuerpo del señor. Yo lo único hice fue decir que no puedo hacer nada más, le comenté con tal y tal y aquí está este dinero. Eso fue como con todo esto dije, bueno, puedo hacer esto. O sea, no sé qué hacer, pero puedo hacer esto (Entrevista 6).

La tarea de las acompañantes tuvo distintas articulaciones de acuerdo con los momentos que se pueden describir en el movimiento social en Veracruz. Al comienzo, principalmente tareas de acompañamiento y organización, luego como intermediarias y voceras del trabajo resultante en las mesas de seguimiento.

Durante este ejercicio de exigencia a las autoridades locales, el intercambio con agrupaciones de la Ciudad de México y con asociaciones que comenzaban a cubrir este tema desde las capacitaciones y foros, les permitió formarse y crear de modo conjunto cuáles son las funciones que deben esperarse de un acompañamiento a familiares. Fueron creando un perfil de trabajo que no existía y, sin lugar a dudas, era necesario.

Si bien la tarea de las acompañantes tiene muchos puntos en común, también se registran características particulares en su quehacer, perfiles diferenciados que nacen en primer lugar desde las notas propias de la personalidad de cada una de ellas y también de la formación a la que han ido accediendo y las instituciones de pertenencia actuales. En este sentido, una de las acompañantes realiza gestiones de acompañamiento a colectivos y familiares de víctimas en el marco de una metodología de trabajo propuesta por la asociación civil en la cual ahora trabaja, y en el otro caso, los acompañamientos son a los familiares en forma individual.

Cuando los colectivos de familiares de personas desaparecidas de la entidad comienzan a realizar búsquedas forenses, lo que aparece también es el financiamiento de distintas organizaciones. Entre 2016 y 2017 las organizaciones interesadas por los descubrimientos de

fosas clandestinas que fueron cubiertos por la prensa local e internacional vuelven la mirada hacia Veracruz y destinan presupuesto para aportar a las búsquedas que se estaban realizando en el estado.

De esta manera ambas acompañantes pasaron a formar parte de las asociaciones de la sociedad civil en las que ahora se desempeñan, dedicadas a temas vinculados con la desaparición de personas y pueden continuar trabajando con las familias recibiendo un salario. Durante más de cinco años estas tareas fueron realizadas sin recibir remuneración alguna.

Articulaciones para la construcción de la política pública

Con los actores políticos identificados, los colectivos de familiares y las acompañantes, la instancia de reclamo permite observar cómo se desarrollaron las articulaciones entre la movilización social representada por estos sujetos políticos y las autoridades locales.

Para ello las mesas y los foros fueron un ejemplo de la ventana de oportunidades y puntos de entrada que el movimiento social de los familiares de personas desaparecidas y las acompañantes lograron instalar con la fuerza del reclamo y la protesta.

Este dispositivo de encuentro entre representantes de la sociedad civil organizada y las autoridades estatales permite ver cómo fueron los espacios de intercambio, las distintas formas que adoptaron de acuerdo con la voluntad política y la capacidad del Estado en otorgar una respuesta adecuada y pertinente frente al problema de la desaparición de personas desde 2011 a esta parte.

Estos encuentros tuvieron tres formas diferenciadas, las primeras fueron mesas de contención, situadas entre 2011 y 2017; un segundo momento abarcó los foros previos a la sanción de la ley estatal en materia de desaparición, durante los meses de enero a agosto de 2018; en tercer y último lugar, desde julio de 2018 hasta las restricciones que impuso la contingencia de la COVID 19, estas interfaces socio estatales (Isunza y Hevia 2006) fueron mesas de trabajo conjunto entre los colectivos, las autoridades (gobernador electo y luego gobernador en funciones) y las acompañantes. En estos tres tiempos los colectivos se consolidan, construyen y vigilan la política pública de búsqueda de personas.

Imagen 1: Articulaciones entre la movilización y el Estado en Veracruz.

Articulaciones entre la movilización social y el Estado



Fuente: Elaboración propia.

Mesas de contención

El primer tiempo de las mesas entre los colectivos y las autoridades tuvo lugar durante los gobiernos de Javier Duarte y Miguel Ángel Yunes, en un período de seis años en el cual no hubo ni instrumentos, ni instituciones dedicadas a la búsqueda de personas desaparecidas, sólo un acuerdo emitido por la Procuraduría en el que se establecían lineamientos para la búsqueda inmediata de personas. El contexto era de creciente violencia e inseguridad, al tiempo que, por parte de la movilización social, los familiares comenzaron a reconocerse y colectivizarse, reclamándole al Estado que se haga cargo de la situación.

Las primeras mesas de 2011 las exigió el Colectivo por la Paz y fueron atendidas por autoridades de rango medio de la gestión de gobierno de Javier Duarte. Las siguientes tuvieron lugar durante 2012, con autoridades de mayor jerarquía. Entre abril y diciembre de 2012 se realizaron cinco mesas de seguimiento; algunas de estas se subdividieron por casos específicos para agilizar el trabajo, pero el Colectivo por la Paz no lo consideró funcional porque de ese modo las labores de investigación quedaban apartadas de la vigilancia colectiva, por lo que optaron por volver a manejar todos los casos en una sola mesa. En estas mesas de trabajo, la

Subsecretaría de Gobierno citaba a la Procuraduría y a la Agencia Veracruzana de Investigaciones. De estas mesas, dos se realizaron con el subsecretario de gobierno Tomás Carrillo Sánchez y tres con su sucesor, Enrique Ampudia Mello. La última mesa de trabajo de este primer período se realizó en diciembre de 2012.

En estos espacios de seguimiento se retomó el Acuerdo 25/2011 emitido por la Procuraduría Estatal en el que se establecen los Lineamientos para la búsqueda inmediata de personas desaparecidas. Este documento delineaba cómo debía ser la atención para la denuncia de una persona desaparecida, desde que llegaba a cualquier agencia del ministerio público; entre otras cosas indicaba que no se puede negar la atención, qué información debían solicitarles, qué preguntas debían hacer, qué oficios girar, etc. Este acuerdo perdió vigencia luego de los cambios a nivel orgánico que tuvo la institución.

A diferencia de lo ocurrido en otras entidades federativas, como por ejemplo el caso de Nuevo León, referenciado por Villarreal Martínez (2016), en Veracruz estas primeras mesas de trabajo no se anunciaron públicamente, ni se emitieron comunicados formales con los resultados de las mismas. La documentación de esta primera instancia del proceso de articulación fue realizada por las acompañantes, Anais y Marcela, como bitácora personal de los sucesos que iban aconteciendo y los acuerdos a los que se arribaban.

En este sentido, es posible identificar que el Estado en ese entonces gestionaba estos encuentros como mesas de contención, dada la explosión de la problemática y la urgencia que exigían las víctimas colectivizadas en su reclamo.

Uno de los logros de estas articulaciones fue que cada agencia del entonces Ministerio Público estableciera una mesa especial para recibir las denuncias por desaparición de personas, aunque los casos se registraban como privación de la libertad, ya que en Veracruz no estaba en ese entonces tipificado el delito de desaparición de personas.

Para los colectivos los principales objetivos de esos encuentros estaban orientados a promover el cambio de narrativa sobre los motivos de las desapariciones de personas, y la denuncia sobre la revictimización de la cual eran objeto los familiares de las personas desaparecidas.

En estos términos, si bien la realización estas primeras mesas fue considerada positiva, esta estrategia permaneció suspendida durante 2013 para elaborar un cambio en la manera de abordar los casos y hacer avanzar las investigaciones.

En noviembre de 2013 el Colectivo Por la Paz inició contacto con Amnistía Internacional y Human Rights Watch; envió más de treinta expedientes a la primera organización, lo cual contribuyó a dar mayor visibilidad a la problemática veracruzana. Este salto a la articulación de colaboración internacional fue coincidente además con el mencionado giro forense, este momento es de robustecimiento de los colectivos al mismo tiempo que de pérdida de credibilidad de las autoridades locales.

En 2014 se retomó el espacio para la revisión conjunta de casos con las autoridades, pero esta vez directamente con el ex gobernador Javier Duarte. En los primeros seis meses sólo se realizaron dos encuentros con el mandatario estatal: en febrero y en marzo; cada reunión fue precedida por dificultades en la comunicación entre el gobierno y la organización civil, evasivas por parte de funcionarios ante la insistencia del colectivo para ser atendidos y dilaciones en la calendarización de los encuentros. Con estas dos reuniones el colectivo logró el cambio de nombre de la Fiscalía Especializada en Atención a Denuncias por Personas No Localizadas a Fiscalía Especializada en Atención a Denuncias por Personas Desaparecidas. Pero en el mes de junio continuaba pendiente concretar las reuniones para el seguimiento de las investigaciones ministeriales de cada uno de los casos que acompaña la organización (Villarreal Martínez 2016)

Para ese momento, con gran parte de los colectivos locales constituidos y formados en la búsqueda forense, se produce el hallazgo de las fosas clandestinas conocidas como Colinas de Santa Fe. Este punto, que será abordado en el próximo capítulo, es determinante para la participación en estas primeras mesas de autoridades nacionales.

Este primer momento de intercambio entre los colectivos y las autoridades veracruzanas se caracterizó por un movimiento de crecimiento y fortalecimiento de las agrupaciones de familiares y por un declive de la autoridad estatal que debió ser compensada con la participación de autoridades federales.

Por más que estas mesas hayan sido planteadas como espacios de contención de conflicto por parte del estado, la consolidación de los colectivos veracruzanos fue notoria frente a la inoperancia de las autoridades locales, al término de este período se habían convertido en el protagonista de la incipiente política pública de búsqueda de personas en Veracruz.

Foros de debate en torno a la armonización de la Ley estatal en Materia de Desaparición de Personas 677

Reflejando el proceso ocurrido en torno a la legislación nacional en materia de desaparición, en Veracruz también hubo una participación muy determinante a través de los foros regionales que se hicieron para la armonización de la normativa local.

Este segundo momento, ya de articulación entre los colectivos y el Estado veracruzano, fue entre enero y agosto de 2018 con un ritmo acelerado y provechoso de trabajo.

A fines de 2017, luego de la sanción de la LGMDP y por medio de un contacto en el Congreso del Estado, los colectivos y las acompañantes tomaron noticia de una iniciativa de ley a nivel local que no estaba consensuada con las familias.

“No podíamos permitir que suceda lo mismo que con la ley víctimas” recuerda Fabiola, argumentando que no es lo mismo pensar una normativa de este tipo desde un escritorio que haber atravesado la experiencia de la desaparición de un familiar. Suma también que el momento previo a las elecciones fue una coyuntura especial ya que los diputados y las diputadas “estaban unos contra otros a ver quién trabajaba más” y los colectivos supieron usarlo a su favor. “Sin las familias, no” el lema del MNDM resonaba en Veracruz, del cual muchos de los colectivos eran y son parte en la actualidad.

A la vuelta del año, en enero de 2018, María Elena, Fabiola, Minerva y María Antonieta fueron a manifestarse a la puerta del Congreso del Estado, “queremos ver lo de la ley, a quién se lo tenemos que pedir”. Anais recuerda que les impidieron pasar con las camisetas con los rostros de sus familiares desaparecidos.

Las coordinadoras y las acompañantes continuaron manifestándose hasta marzo, cuando se formalizó una mesa de trabajo con las diputada Cinthya Lobato Calderón, Guadalupe Osorno y María José Gamboa y se formó un equipo de trabajo entre las coordinadoras, principalmente del colectivo Buscando a Nuestros Desaparecidos y Desaparecidas, la asesoría técnica del Comité Internacional de la Cruz Roja, la asesoría técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y Serapaz.

De estas mesas surge la necesidad de hacer un foro ciudadano que tuvo lugar en mayo de 2018, en el que participaron expertos en el tema, asesores legislativos, organizaciones internacionales, la presidenta de la CEDH y más de cien familiares de personas desaparecidas.

Allí se relevó información, se tomó nota de las sugerencias e inquietudes que los familiares tenían durante dos jornadas intensas de trabajo.

Que las bancadas que apoyaban el proyecto, las de Morena y el PAN, reconocieran y garantizaran el derecho a la participación de las familias implicó “picar piedra”, como dice Marcela. Aunque fue un tiempo corto de trabajo, no fue sencillo, ya que aún sin explicitarlo, los diputados y diputadas no estaban acostumbrados a construcciones de este tipo. Por eso, el acompañamiento que otorgaron las personas que no son víctimas aminoró estas formas veladas de maltrato institucional y revictimización.

La actividad diaria motivó que conformaran una comisión de familiares de Xalapa que tenían mayor facilidad de movilizarse al Congreso para reunirse y revisar algún documento. Serapaz aportó financiamiento para acompañar el proceso de implementación, lo que facilitó que otras coordinadoras de otras ciudades pudieran moverse a Xalapa cuando era importante que estuviera la mayoría para cerrar acuerdos.

A finales de mayo, esta comisión se reunió con asesoras, asesores y las diputadas para poder incorporar en el documento base lo que se había producido en el foro y llegar a una iniciativa de ley. En dos meses se sistematizó y ajustó este documento, una de las principales reformas al texto base del cual se partió fue la creación local de un mecanismo y no de un sistema. La primera versión proponía para la entidad un sistema como el pensado para la federación, lo que daba cuenta de la premura con la cual había sido presentado. El aporte técnico del CICR y de la ONU permitió que las familias y acompañantes que no eran expertas en temas legislativos pudieran valorar que era más pertinente un mecanismo de coordinación que ordenara las competencias de las instituciones encargadas de atender la problemática en el contexto veracruzano.

Este segundo momento de articulación entre las coordinadoras de los colectivos, las acompañantes, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales tiene como principal interlocutor al poder legislativo, con el cual mediante actividades de cabildeo con diputados y diputadas, mesas de trabajo con bancadas de distintas fuerzas políticas y acompañamiento de instituciones aliadas tuvo como resultado un producto legislativo consensuado con las familias, que garantiza su participación en todos los procesos que impliquen la búsqueda de personas desaparecidas en la entidad.

A su vez, esta segunda instancia de articulación se situó en un contexto en el cual el régimen político vigente comenzaba a esmerilarse. Los resultados de las elecciones locales de los

gobiernos municipales entrantes en enero de 2018 pusieron en una situación incómoda al entonces gobernador Yunes, ya que la configuración política comenzaba a evidenciar la llegada de los representantes de Morena y con ellos un cambio político en las acciones de gobierno.

Mesas con el gobernador electo

La tercera de las articulaciones registradas comienza luego de las elecciones para la gubernatura de julio de 2018 y se extendió hasta febrero de 2020.

Las mesas de trabajo con el gobernador electo, y luego con el gobernador en funciones, así fueron referenciadas por las entrevistadas, también tuvieron la particularidad de responder a una coyuntura política que fue utilizada como viento de cola, beneficiando tanto al candidato electo como a los colectivos que participaron de estos encuentros.

Estas mesas pueden entenderse como un ejercicio de articulación directa con la máxima autoridad en la gubernatura y también como rendición de cuentas sobre las acciones que al Estado le competen en la materia. A diferencia del momento anterior, en estas mesas la representación estatal fue del Poder Ejecutivo.

Las mesas comenzaron cuando Cuitláhuac García era gobernador electo, previo a la toma de protesta de diciembre de 2018. Antes de asumir su cargo como Directora de Cultura de Paz y Derechos Humanos, Mayra Ledesma era académica de la Universidad Veracruzana y desde ese espacio organizó junto a Lucy, del colectivo Solecito, un conversatorio con los candidatos que se presentaban en las elecciones por la gubernatura poco más de un mes previo a la elección, para conocer cuáles eran las propuestas que tenían para abordar la problemática de la desaparición y búsqueda de personas en el estado.

Mayra refiere que el conversatorio resultó muy exitoso, ya que participaron todos los candidatos y todos los colectivos, a quienes se invitó formalmente. Cada coordinadora pudo exponer sus inquietudes y cada candidato realizó promesas, como corresponde a una campaña electoral. Al finalizar este acto, los cuatro candidatos que participaron de la contienda se comprometieron con su firma a dar respuesta a los puntos demandados por los colectivos.

El “efecto Amlo” definió las elecciones a favor de Cuitláhuac García en un resultado histórico para Veracruz. Desde que fue electo hasta su asunción —un período de cambio institucional por demás extenso: seis meses— se reunió mensualmente con las coordinadoras de los colectivos en el espacio referenciado como mesas de trabajo, de las cuales uno de los

principales resultados fue la producción de una agenda sobre el tema que derivó en la Declaratoria de Programa Emergente por la Crisis de Violaciones a los Derechos Humanos por la Desaparición de Personas en Veracruz.

En estas reuniones participaron las coordinadoras de los colectivos, la Fiscalía Especializada en Atención a Denuncias por la Desaparición de Personas, asesoras de las diputadas de la bancada de Morena, las acompañantes bajo la representación del IMDHD y Serapaz, la presidenta de la CEDH, en algunas ocasiones la GIZ, el CICR y la Oficina del Alto Comisionado de la ONU.

Forjado como un espacio de diálogo, las mesas con el gobernador electo permitieron a las autoridades entrantes realizar un diagnóstico preciso de la labor institucional sobre el tema de las desapariciones y a las coordinadoras de los colectivos consolidar el lugar político que ya habían ganado.

Otro resultado importante de las mesas de trabajo con el gobernador electo fue la creación de una comisión de trabajo para realizar el cálculo del presupuesto necesario para la operación de la CEEAIV y a partir de ahí, las diputadas que participaron de estas mesas hicieron cabildeo para la aprobación del mismo.

La percepción sobre el funcionamiento de estas mesas no es unificada, hay quienes continuaron viendo en estos encuentros el mismo carácter de contención del conflicto que primaba en las primeras mesas con las autoridades y hay quienes pueden distinguir en el gesto político del trato directo del gobernador con las familias, sentado a la mesa por horas escuchando sus demandas, una instancia de sensibilización para con los funcionarios y funcionarias que lo antecedían en la gestión pública y no acostumbraban tener este tipo de encuentros empáticos con los familiares de las personas desaparecidas de la entidad.

Todo ello sin menospreciar el hecho de que García también obtenía un beneficio directo al ser la primera autoridad que, al igual que el presidente Andrés Manuel López Obrador, al momento de su protesta la imagen que recorrió las portadas de los periódicos fue de la mano de las víctimas.

Las mesas con el gobernador, electo y en funciones, sostuvieron un ejercicio de participación de las familias a través del cual pudieron colocar sus necesidades, colectivas o individuales. Ese espacio de interlocución funcionó por supuesto para destrabar también demandas individuales mediante funcionarias aliadas al tema, cercanas a los colectivos, personas que estaban comprometidas desde la academia y desde las organizaciones.

Desde la elección de por la gobernatura en julio de 2018 hasta febrero de 2020 se hicieron varias mesas, regionales y estatales, lo cual también marcó una diferencia en términos de territorialización del diálogo.

En estos espacios de articulación, el rol de las acompañantes fue perdiendo peso específico. En las mesas y foros anteriores su tarea de respaldo, traducción y sostén era necesaria por el contexto, los interlocutores y la posición que ocupaban los colectivos. En este momento que se describe, los colectivos de familiares de personas desaparecidas ya son un actor constituido, consolidado y diversificado que participa activamente de la construcción de la política pública de búsqueda.

Marcela reflexiona sobre esta tercera forma de articulación como una instancia valiosa de intercambio entre las familias y las agencias estatales, reconociendo positivamente los cambios que su participación como acompañante tuvo en las mesas con el gobernador.

En estas mesas su rol era organizar las reuniones previas con las compañeras, como menciona a las mujeres que componen los distintos colectivos, “hacer agenda y organizar ideas”. Como acompañante no contaba con voz y voto, sino que acompañaba el proceso y apoyaba a la moderadora de la mesa, que era seleccionada también en las reuniones previas de organización. Sostiene que este espacio de reunión con el gobernador les permitió a las familias consolidar el lugar que ya tenían ganado y afianzar canales de comunicación políticos de modo directo.

Fueron muchas las mesas de trabajo que se hicieron con el gobernador, al comienzo tuvieron una periodicidad mensual y luego pasaron a ser bimestrales, ya que se alternaban con las mesas regionales (también con presencia del gobernador y autoridades). Éstas últimas fueron cinco y se realizaron en Coatzacoalcos, Córdoba, Poza Rica, Veracruz Puerto y Xalapa. Las restricciones que impuso la contingencia sanitaria suspendieron los encuentros, que hasta el momento de redacción de esta tesis no habían sido retomados.

Como mencioné estos tres espacios de articulación entre la movilización social representada por los familiares y las acompañantes, y las autoridades locales pueden comprenderse como un ejemplo de los encajes institucionales y puntos de entrada que el movimiento social de los familiares de personas desaparecidas y las acompañantes lograron instalar con la fuerza del reclamo y la protesta.

Así, atendiendo al proceso histórico de institucionalización que estas articulaciones han tenido, pueden identificarse mecanismos interdependientes y complementarios en la

construcción de encajes institucionales para la incidencia de la política pública (Gurza Lavalle et al. 2018).

En el primer momento de intercambio entre los familiares, las acompañantes y las autoridades veracruzanas, las mesas de contención, prevaleció el crecimiento y fortalecimiento de las agrupaciones de familiares y el declive de la autoridad estatal que tuvo ser compensada con la participación de autoridades federales. En estas articulaciones, los mecanismos relacionales, correspondientes a la estructura de los vínculos de los movimientos sociales y las organizaciones civiles con su red de relaciones informales fueron preponderantes, y les permitió consolidarse para la segunda instancia de articulación.

El segundo momento de articulación entre los colectivos, las acompañantes, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales tiene como referente el trabajo con el poder legislativo en los foros de la ley 677 y como resultado un producto legislativo consensuado con las familias, que garantiza su participación en todos los procesos que impliquen la búsqueda de personas en la entidad. En los términos propuestos por la teoría, la armonización de la ley estatal es un encaje institucional en sí mismo. En este caso, los mecanismos sociales de especialización, formalización y profesionalización de los colectivos, familiares, acompañantes, asesores del congreso y diputadas revelaron lo aprendido por todos estos actores y su capacidad para operar las políticas específicas, en este caso particular, la principal normativa de la burocracia de búsqueda veracruzana.

Por último, las mesas con el gobernador electo y las que continuaron con el gobernador ya en funciones, el tercer momento de las articulaciones socio estatales presentadas, promovieron un ejercicio de participación de las familias de modo directo con la máxima autoridad estatal. Como se describió anteriormente, el impulso político a la agenda de los familiares de personas desaparecidas fue un cambio notable en el color partidario que llegó al gobierno del estado en 2018. Este tipo de mecanismo institucional justamente comprende las condiciones que afectan las instituciones políticas, como la composición partidaria de los poderes de gobierno. En este caso, el cambio de gestión política partidaria colaboró en la consolidación de los encajes institucionales entre la movilización social y las agencias estatales.

Este último momento de las articulaciones socio estatales puede comprenderse como un momento de cierre en el proceso de institucionalización de la política de búsqueda de personas local, donde los actores sociales ya se encuentran constituidos como tales, con un posicionamiento político claro y una interlocución legitimada con las autoridades estatales. Puede

entenderse también, desde concepciones más tradicionales sobre los movimientos sociales como un proceso de desmovilización y cooptación del movimiento social por parte del Estado como si solo la acción contenciosa pudiera constituir el repertorio legítimo de dichos movimientos sociales (Zaremborg y Torrealba 2020).

En ese sentido, es preciso considerar que los movimientos sociales, en este caso las agrupaciones de colectivos y familiares de personas desaparecidas en Veracruz, pueden realizar un conjunto de actividades que no implican necesariamente una relación de conflicto con quienes detentan el poder y representan a la autoridad estatal. En sociedades complejas, los movimientos sociales también cooperan con el Estado, sin que ello conduzca a la desmovilización o cooptación del movimiento (Gurza Lavalle *et al* 2018).

Esta última forma de articulación entre los colectivos veracruzanos y la autoridad estatal puede describirse, siguiendo a estas formulaciones, como “sedimentaciones institucionales” de procesos de interacción socioestatal que cobran vida propia y mediante los cuales los actores sociales pueden dirigir la selectividad de las instituciones políticas a su favor, ampliando de este modo su capacidad de agencia (Gurza Lavalle *et al* 2018).

Conclusiones

A lo largo de este capítulo presenté a partir de estadísticas oficiales un breve contexto sobre el clima de inseguridad que imperaba en el estado. Con cifras en ascenso de indicadores graves como la desaparición de personas y las defunciones causadas por homicidios, la violencia condicionó más de una década de la vida social en los ciudadanos y ciudadanas en Veracruz.

Si bien el contexto nacional, e incluso internacional, también estaba marcado por un recrudecimiento de la violencia urbana, en el caso particular de Veracruz se sumaban conflictos en torno a la institucionalidad política que llegaron a las más altas jerarquías de mando. Uno de los ex gobernadores está en prisión y fue recientemente acusado por el delito de desaparición forzada de personas, a la vez que quien fuera la máxima autoridad de la Fiscalía General del Estado está prófugo de la justicia, acusado también de delitos igual de graves.

Sobre este campo minado de inseguridad, el paso de la Caravana del Sur del MPJD liderado por Javier Sicilia, aún en una instancia un tanto desvalorizada de su accionar, encendió una llama viva que aguardaba en las personas que hasta ese momento buscaban a sus familiares en soledad.

En un período de fortalecimiento como actor político, las agrupaciones de familiares fueron constituyéndose como colectivos a lo largo de toda la entidad. En forma paralela al surgimiento de esta figura, también fueron cobrando lugar en el campo político y social de la desaparición y búsqueda de personas las acompañantes, un perfil de actriz particular que funcionó como articulador entre los colectivos y las autoridades estatales, en un momento en el cual la estigmatización y criminalización de las víctimas directas e indirectas eran moneda corriente.

Luego de identificar estos dos tipos peculiares de actores sociales, los colectivos de familiares y las acompañantes, en la segunda parte de este capítulo describí las articulaciones que existieron entre ellos y el Estado situando tres momentos diferenciados y analizando cuáles fueron los mecanismos que funcionaron como complementarios a la creación de los encajes institucionales.

Las mesas de contención, los foros ciudadanos por la ley 677 y las mesas con el gobernador electo y en funciones, fueron instancias claves para la construcción de la política pública en Veracruz. En estos tres momentos fue posible observar de qué manera los colectivos de familiares se fundaron, fortalecieron y legitimaron como una pieza clave con peso propio en

la política pública. A su vez, las acompañantes también fueron moldeando su rol, ajustándose a las necesidades que el contexto les exigía. De esta manera, al comienzo su principal accionar fue el sostén y apoyo a los colectivos, intermediando con las autoridades. A medida que los colectivos fueron encontrando su propia voz y los interlocutores políticos cambiaron, el rol de las acompañantes también se transformó.

A través de la secuencia cronológica referenciada, queda de manifiesto de qué manera la coyuntura política y social tocó los puntos necesarios para propulsar el surgimiento de los colectivos locales.

La sanción de la ley 677 y la Declaratoria de emergencia son elementos que cierran este ciclo de reclamo, los primeros instrumentos de política pública generados entre la movilización social y el Estado.

En el próximo capítulo analizaré cuáles son las instituciones que en la actualidad constituyen la burocracia de búsqueda de personas a nivel local.

Capítulo 4

Búsqueda

Introducción

La búsqueda de personas desaparecidas comenzó hace muchos años, antecediendo a las instituciones especializadas en la materia. En primer lugar, la búsqueda de personas que realizaron los familiares y acompañantes fue administrativa, de seguimiento de carpetas y avances en las unidades de investigación, como también hospitales, centros de reclusión, servicio médico forense, centros tutelares de menores, etc.

Luego, a partir del denominado “giro forense”, los colectivos de familiares de personas salieron a terreno a buscar por sus propios medios y con sus propias manos a sus seres queridos.

En la primera parte me ocuparé de la manera en que la política pública de búsqueda de personas desaparecidas en Veracruz responde principalmente al reclamo de las familias y sobre las tácticas y estrategias que las mismas familias llevaron adelante durante años, se diseñaron instituciones e instrumentos que hacen a la reciente burocracia de búsqueda de personas una de las políticas públicas con mayor participación ciudadana y mecanismos de rendición de cuentas de los últimos años.

En la segunda parte de este capítulo describiré los tipos de búsqueda que se realizan en la entidad, de qué forma se articulan a las formas de localización preexistentes y cuáles son los interrogantes que se abren en este campo de estudio a partir de la captura del Estado de las prácticas que hasta el momento realizaban solo los colectivos y la sociedad civil organizada.

Primera Parte

¿Quiénes buscan?: el Estado

El fenómeno de la desaparición y búsqueda de personas es un proceso en curso que en los últimos años ha tenido un desarrollo de institucionalidades para su abordaje tanto a nivel federal como a nivel local.

La definición de las políticas públicas de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, en su etapa de diseño e implementación sucedieron, y continúan sucediendo, unos meses antes y durante la realización de este trabajo de maestría. Mientras realizaba el diseño del proyecto de investigación, el trabajo de campo y la redacción de tesis fueron anunciándose la creación de comisiones locales, registros públicos, protocolos homologados, organismos de contraloría y rendición de cuentas.

La movilización social, el reclamo y las instancias de articulación previamente descritas entre los familiares de personas desaparecidas, las acompañantes y las autoridades estatales fueron analizadas en el capítulo anterior bajo el enfoque relacional de gobernanza y mutua constitución que permitió dar cuenta del proceso de construcción de una burocracia de búsqueda de personas local de muy reciente instrumentalización.

Creación de institucionalidad: Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

La creación de institucionalidad y políticas públicas en torno a la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas en Veracruz no es ajena a la reciente arquitectura burocrática desarrollada en el ámbito federal, aunque tiene características propias en sus mecanismos de acción y puesta en marcha.

Por eso, para poder describir el modo de funcionamiento del MEC es preciso situar en relación con una estructura organizacional mayor: el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP).

Los sistemas nacionales mexicanos son instancias de coordinación de la arquitectura burocrática del Estado para generar políticas integrales, articuladas entre los órdenes de gobierno en la materia que corresponda. En la actualidad existen varios sistemas nacionales (de seguridad pública, de protección integral de niños, niñas y adolescentes, de desarrollo integral de la familia,

electoral, anticorrupción, de planeación democrática, de transparencia, entre otros), con muy distintos grados de operatividad y desarrollo.

El SNBP, creado por la LGMDP, es un órgano conformado por 39 instituciones cuyo objetivo es el diseño y fortalecimiento de políticas públicas para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas y no localizadas en el país. Al tratarse de un sistema para su cumplimiento establece la coordinación entre instituciones de los tres órdenes de gobierno y crea nuevas instancias de institucionalidad.

En su organización operativa el SNBP es presidido por la Secretaría de Gobernación y lo integran las personas titulares de los siguientes organismos: la Secretaría de Relaciones Exteriores; la Fiscalía General de la República —que participará dentro del sistema con pleno respeto a la autonomía constitucional que le confiere a la institución el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—; la Comisión Nacional de Búsqueda, que funciona como Secretaría Ejecutiva; tres miembros del Consejo Nacional Ciudadano, en representación de cada uno de los sectores que lo integran (familias, expertos, sociedad civil); la Policía Federal, las 32 Comisiones Locales de Búsqueda, el Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública; y la persona que designe la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.³⁸

El SNBP fue instalado el 1 de octubre de 2018, semanas después de la puesta en vigor de la LGMDP, en un acto oficial que condujo el entonces Secretario de Gobernación Alfonso Navarrete Prida, del que sólo participaron autoridades nacionales, dos miembros del Consejo Nacional Ciudadano y el Comisionado Nacional de Búsqueda, Roberto Cabrera Alfaro.

Durante el período de transición posterior a las elecciones presidenciales de 2018 y hasta iniciado 2019 se elaboró el Plan de implementación de la LGMDP y creación del SNBP, que solo había sido instalado. Este plan fue el resultado de consultas con víctimas, familiares y agencias internacionales y fue presentado el 4 de febrero de 2019, siendo su principal objetivo el relanzamiento del SNBP.

Así el 24 de marzo de 2019 el Subsecretario de Derechos Humanos y Migración, Alejandro Encinas, la Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, y el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, en el Palacio Nacional anunciaron el relanzamiento del SNBP frente a un auditorio colmado de gente, con la presencia de coordinadoras de

³⁸ Para más información sobre la conformación del SNBP ver el sitio: <https://comisionnacionaldebusqueda.com>

colectivos de familiares de personas desaparecidas de todo el país en primera fila y organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

En términos de creación de institucionalidad, las particularidades del SNBP no son menores. Se trata de uno de los pocos sistemas nacionales que consiguió tener una estructura de gestión en todas las entidades del país en poco tiempo desde su puesta en marcha, que se encuentra funcionando activamente y que es producto del impulso del movimiento social organizado. En efecto, el Sistema Nacional de Víctimas antecede en su creación al SNBP y sin embargo no cuenta con su misma estructura y operatividad.

El SNBP desde su relanzamiento emitió distintos documentos de política pública que organizan la búsqueda de personas en todo el país: el Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas Desaparecidas y el Protocolo de Búsqueda de Niños, Niñas y Adolescentes, los Lineamientos de capacitación, y acompañó la creación de las 32 comisiones locales.

Otro elemento importante de las gestiones de búsqueda realizadas desde el SNBP son las mesas interinstitucionales de búsqueda de personas migrantes, una problemática específica dentro del fenómeno de la desaparición de personas en el país, que implica desafíos particulares.

Ninguna política pública puede implementarse sin financiamiento, en sus dos años de ejercicio, el presupuesto del SNBP se duplicó. En 2019 fue de \$400,791,984, en 2020 y 2021 de \$720,396,562. El presupuesto asignado al SNBP permitió a las otorgar a las entidades subsidios federales para actividades operativas y de equipamiento, fortaleciendo sus propias comisiones locales.

Si bien el SNBP coordina las acciones de búsqueda de personas a nivel federal a través de lineamientos y programaciones, las comisiones locales de búsqueda son autónomas en su accionar de la secretaria ejecutiva que encabeza la CNB. Uno de los retos que enfrentan estas instituciones se encuentra en lo operativo, ya que en ocasiones han ocurrido descoordinaciones en las actividades de búsqueda realizadas en los estados.

Burocracia de búsqueda veracruzana

En Veracruz, la construcción de la política pública de búsqueda de personas siguió una trayectoria similar a la trazada en el ámbito federal. Tanto en la república, como en la entidad federativa, el principal instrumento de este andamiaje es la normativa que, como se explicó en el

capítulo anterior, fue sancionada en agosto de 2018, previo al cambio de mandato de político en la gobernación del estado y la nación.

Esta entidad fue la primera en realizar el proceso de armonización legislativa, y consecuentemente, también inauguró los procesos de creación burocráticos de la búsqueda de personas.

La puesta en marcha de esta estructura fue acompañada por el impulso de una nueva gestión de gobierno que, con el apoyo de los colectivos de familiares de personas desaparecidas, impulsó distintas políticas en torno a la búsqueda de personas.

Como se mencionó en el capítulo anterior, mediante el reclamo que sostuvieron durante años los familiares de personas desaparecidas en forma particular bajo la organización colectiva con las acompañantes, se gestaron dispositivos de articulación y diálogo con las autoridades estatales que fueron transformándose y se constituyeron en el núcleo central desde el cual partieron los principales instrumentos de política pública de la entidad.

La burocracia de búsqueda veracruzana, si bien atiende a los lineamientos políticos federales e impulsos partidarios que se dieron a partir del cambio de sexenio en 2018, también traccionó sus propias demandas en lo que podría entenderse como una definición de política pública de “abajo hacia arriba” (Shore 2010).

Atender al desarrollo de esta política a nivel local es interesante dado que está vinculada con una estructura mayor de gestión pública que determina y condiciona sus marcos de acción, pero también, al tratarse de una organización de gobierno federativa, puede nutrirse la política nacional de los modos propios que encuentre la política veracruzana en el camino de su implementación. Un ejemplo claro de esta reciprocidad en la formación de institucionalidades es la experiencia de capacitación del Diplomado, que tuvo lugar en Veracruz y de acuerdo con sus resultados, se replica en toda la nación.

Instrumentos e Instituciones previas

Una manera de comenzar a describir y analizar la reciente burocracia de búsqueda de personas veracruzana es a través de los distintos instrumentos e instituciones que la componen.

Así, se pueden rastrear diferentes instrumentos y organismos desde 2011 a la fecha que dan cuenta que esta conformación de la institucionalidad en la búsqueda de personas desaparecidas, sus capacidades y la motorización en su desarrollo, que han tenido en función de

las gestiones de gobierno que se han ido sucediendo en Veracruz, son producto de un impulso sostenido por la movilización social.

El 19 de julio de 2011 fue publicado el *Acuerdo 25/2011* por medio del cual la Procuraduría General de Justicia estableció los Lineamientos para la atención inmediata de personas desaparecidas. En estos lineamientos se establecían obligaciones para los servidores públicos que tuvieran conocimiento sobre casos de personas desaparecidas tales como recibir la denuncia correspondiente, iniciar una investigación ministerial, solicitar apoyo para la localización de la persona desaparecida y solicitar la participación de la Agencia Veracruzana de Investigaciones y de la Dirección de Servicios Periciales en los casos que sea necesario. Estas diligencias, como se describió anteriormente, no se llevaron adelante. En este mismo acuerdo se estableció el *Sistema de Registro Único de Personas Desaparecidas*, desarrollado anteriormente.

Es interesante mencionar que el acuerdo no hace mención a desapariciones forzadas o no localizaciones sino a personas desaparecidas, dado que en ese momento no existía en Veracruz la tipificación del delito de desaparición forzada de personas.

En junio de 2012 se creó por decreto la *Comisión Estatal para la Atención a Víctimas del Delito*, un organismo descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Gobierno. La creación de este organismo antecedió incluso a la sanción de la Ley General de Víctimas (2013) y posterior creación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas que rige a nivel federal.

Luego, con la sanción de la Ley Estatal de Víctimas en 2017 este organismo pasó a ser *Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas*, formando parte del *Sistema Estatal de Atención a Víctimas de Veracruz* y del Sistema Nacional de Víctimas de la República.

La Ley General de Víctimas fue promulgada por acción del MPJD, y la incidencia política que el movimiento liderado por Javier Sicilia que, al recorrer el país con las caravanas, logró conmovir a la opinión pública. En términos de política pública, la negociación que este movimiento intentó generar con los entonces sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, resultó en una legislación que si bien respondía un reclamo de la movilización social, no fue acompañado de una asignación presupuestaria que permitiera echar a andar el Sistema Nacional de Víctimas como tal. En forma paralela, en Veracruz, una vez constituido el Colectivo por la Paz Xalapa y movilizó el reclamo social, se sancionó una ley análoga para la entidad que tuvo nula participación de las familias.

Es interesante observar cómo en ese momento la creación de la institucionalidad en torno a la desaparición y búsqueda de personas desaparecidas, los productos legislativos y los

organismos de gobiernos que se diseñaron ocurrían con una participación muy acotada de las familias.

Estos primeros instrumentos e instituciones reconocían a las víctimas como sujetos con derecho a recibir una reparación en función de los daños recibidos (de distinto tipo, tanto de particulares como del Estado mismo), no les otorgan voz y voto como participantes activas en la definición de los mismos.

Dos de las articulaciones descritas entre los colectivos y las autoridades estatales, los foros por la ley 677 y las mesas con el gobernador, permitieron que la creación de las siguientes normativas, instrumentos y organismos de la burocracia de búsqueda de personas se dieran con la participación y consentimiento de los familiares, tal como se explicó en torno a la sanción de la ley estatal en materia de desapariciones de personas, a diferencia de lo ocurrido en el primer momento de estas articulaciones.

La *Ley Estatal 677 en Materia de Desaparición de Personas* y la *Declaratoria de Programa Emergente por Crisis de Violaciones Graves de Derechos Humanos en Materia de Desaparición de Personas* son los dos instrumentos escritos de la política de búsqueda.

La ley estatal es el cimiento principal de la burocracia de búsqueda de personas ya que, al igual que la LGMDP, mandata la creación de una nueva institución, la CEBV, y ordena la articulación con los organismos ya existentes.

La Declaratoria de Programa Emergente tiene un carácter más operativo y funciona en un nivel de acción estratégica. La ejecución del plan de acción de la declaratoria es atribución de la Dirección General de Cultura de Paz y Derechos Humanos; Mayra, su titular, refiere algo bastante curioso sobre el cargo que le tocó ocupar en la entrante gestión, anteriormente la dependencia se llamaba Dirección de Política Regional y su principal objetivo era monitorear y vigilar a las organizaciones de la sociedad civil, algo bastante diferente de los objetivos que se pretende imprimir en la actual gestión, al menos en el orden discursivo.

Meses antes de la sanción de la ley estatal, el entonces gobernador Miguel Ángel Yunes el 3 de mayo de 2018, dispuso que las acciones de búsqueda de personas se lleven a cabo por la Dirección de Consolidación del nuevo Sistema de Justicia Penal y Derechos Humanos.³⁹

³⁹ Considerando VI de la Gaceta Oficial del 03 de mayo de 2018: “Que durante la vacatio legis para la creación de la Comisión Local de Búsqueda, atendiendo al contenido del artículo Vigésimo Transitorio de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, que a letra dice: ‘...en tanto las entidades federativas se encuentren en la integración de sus Comisiones de Búsqueda, las obligaciones previstas para estas Comisiones en la Ley serán

Sin embargo, de acuerdo con lo referido por las familias y acompañantes, estas búsquedas eran realizadas por un odontólogo, un familiar y tres personas asignadas por la Dirección General de Consolidación del Sistema de Justicia Penal y Derechos Humanos, sin análisis de contexto ni planes de búsqueda.

Las funcionarias agregan que no contaba con presupuesto alguno, ni personal suficiente, de modo que su principal actividad consistía en girar oficios a otras dependencias de gobierno consultando si tenían información sobre las personas desaparecidas y enviar oficios de reiteración pasadas las 72 horas para recordar que aguardaban una respuesta, lo que se entiende como “búsqueda de gabinete”. Mientras tanto, en forma simultánea los colectivos de familiares de desaparecidos se encontraban realizando acciones de búsquedas forenses, obteniendo hallazgos significativos en sitios que habían sido rastrillados con anterioridad por las fiscalías y la policía sin tener resultados, quienes hasta entonces contaban con las atribuciones de búsqueda e investigación en la materia.

Mecanismo Estatal de Coordinación

El MEC es un dispositivo de corte operativo que ordena las articulaciones entre las instituciones que tienen competencias y atribuciones de búsqueda de personas.

Como ya se mencionó una de las dificultades más grandes que existe en la búsqueda de personas desaparecidas en el país es la multiplicidad de registros, herramientas de análisis distintas y modos de búsqueda dirigidos por autoridades diferentes en escenarios comunes. En función de esto, la posibilidad de replicar un sistema estatal espejado al sistema nacional —como sucedió en otras entidades federativas y como ocurrió a nivel local con el sistema de atención a víctimas— fue abandonada y se diseñó una estructura burocrática de articulación en el MEC.

Los argumentos que acompañaron esta decisión destacaron la necesidad de que la estructura sea sobre todo operativa y logre alimentar al SNBP, y en la escala local que sea vinculante con las instituciones que lo componen.

asumidas por la Secretaría de Gobierno de cada entidad...’, la Secretaría de Gobierno Estatal, a través de su Dirección General de Consolidación del Sistema de Justicia Penal y Derechos Humanos, ha asumido las funciones de la citada Comisión Local, ello con fundamento en los artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y 15 fracción LIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; principalmente ha realizado funciones de coordinación interinstitucional encaminadas a la búsqueda de personas, de conformidad con el marco legal aplicable.

Por definición normativa el MEC coordina las acciones de búsqueda, localización e identificación de personas, como también de la investigación de los delitos en la materia, de las siguientes instituciones que participan a través de sus titulares: preside la Secretaría de Gobierno, la CEBV cumple funciones de Secretaría Ejecutiva, y participan la Fiscalía General de Estado, la Secretaría de Salud, la Dirección General de Servicios Periciales, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Seguridad Pública, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Finanzas y Planeación y tres personas del CEC de cada uno de los sectores que lo integran.

La intención de no replicar un sistema estatal sobre uno federal en principio resultó efectiva, aunque al observar en detalle la armonización realizada de la ley estatal sobre la LGMDP, se evidencian algunas repeticiones en la forma de concebir la participación de las instituciones que luego tuvieron que ser saldadas.

Ejemplo de ello es el caso de la CEDH y la CEEAIV que no participan formalmente del MEC, como tampoco participan la CNDH y la CEAV del SNBP. En la práctica veracruzana, en la sesión de instalación del MEC ambas comisiones fueron invitadas a participar en forma permanente con voz pero sin voto, al igual que la Dirección General de Cultura de Paz y Derechos Humanos.

El funcionamiento del MEC es a través de sesiones de trabajo, cuya periodicidad la establece la ley estatal. Estas sesiones son de dos tipos: ordinarias, las que obligatoriamente tiene que sesionar, y extraordinarias, sujetas a la consideración de los participantes. En todas las sesiones ordinarias del MEC deben participar las personas titulares de las instituciones que lo componen o los suplentes con rango institucional que les posibilite la toma de decisiones.

La Encargada de Despacho de la CEBV, Brenda Cerón Chagoya, refiere que durante el 2020 cumplieron con la cantidad de sesiones ordinarias establecidas en la ley estatal, se esperaba que el MEC sesione en tres oportunidades en forma ordinaria y lo hizo en cuatro, sumando también una sesión extraordinaria.

Aparte de estas sesiones del MEC, hubo un grupo de trabajo que se acordó con los actores que participan de este espacio de articulación, en el cual el objetivo era abordar temas vinculados al Centro de Identificación Humana de Nogales.

A las sesiones ordinarias y extraordinarias se sumó, también con la participación de varios de los miembros del MEC, la Comisión de Evaluación y Seguimiento para el Plan de

Intervención del Predio La Guapota,⁴⁰ cuyo objetivo es informar a las familias sobre el desarrollo de las exhumaciones y hallazgos en las búsquedas forenses realizadas en el predio. Como fue establecido en el plan de intervención, en esta instancia se presentan las cuestiones relativas a la recuperación de restos y el seguimiento de la implementación del plan.

En el marco de esta Comisión de Evaluación y Seguimiento, se formó una comisión para dedicarse de modo particular a la implementación del Cuestionario AM (*ante mortem*).

Imagen 2: Mecanismo Estatal de Coordinación de Búsqueda de Personas de Veracruz.



Fuente: Elaboración propia.

En el grupo de trabajo la participación es extendida a las personas titulares de las instituciones que componen el MEC, y se invita a las instituciones que se crea conveniente aporten a la agenda a tratar durante la sesión de trabajo.

En el caso de la Comisión de Evaluación y Seguimiento del Plan de Intervención del predio La Guapota, participan también representantes de las organizaciones que trabajaron en el diseño del plan de intervención como el CICR.

La Encargada de Despacho de la CEBV está conforme con el desarrollo del MEC. Resalta que no está solo en el papel, sino que es un músculo de trabajo activo, con una capacidad de respuesta rápida que es consecuente con las tareas de búsqueda de personas. Cita a modo de

⁴⁰ Este plan será presentado con mayor detalle en la segunda parte de este capítulo.

ejemplo el apoyo que reciben por parte de la Secretaría de Seguridad Pública en búsquedas que se gestionan de modo inmediato, como también en las búsquedas de larga data en los predios. Describe al MEC como un espacio que organiza las tareas de búsqueda, en el marco de las sesiones ordinarias y extraordinarias, como también por fuera, en el contacto cotidiano entre instituciones, aceitando relaciones que de otro modo hubieran sido más complejas de llevar adelante.

Así como la ley estatal es el núcleo principal de la política pública de búsqueda de Veracruz, el MEC le otorga el entramado necesario para el fortalecimiento de la vinculación institucional.

En parte debido a los avatares que la pandemia trajo no fue posible contactar a varias de las personas titulares y suplentes que participan del MEC tal como había sido previsto; los representantes de la Secretaría de Gobierno, la Fiscalía General del Estado, la Dirección General de Servicios Periciales, la Secretaría de Finanzas y Planeación, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Pública no pudieron ser entrevistados.

Comisión Estatal de Derechos Humanos y Comisión Estatal Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas

Como mencioné párrafos atrás, la CEDH y la CEEAIV participan del MEC como invitadas. Ambas instituciones existían previamente a la creación de la nueva burocracia de búsqueda y, a diferencia de gran parte de los restantes organismos, estas comisiones sí contaban en sus competencias atribuciones respecto a la atención de la problemática de la desaparición y búsqueda de personas en Veracruz.

Tanto la CEDH como la CEEAIV son órganos autónomos del Estado, con personalidad jurídica y patrimonios propios, autonomía técnica y presupuestal, como indican las normativas que las regulan (artículo 2 de la ley 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y artículo, del año 2002; y artículo 83 de la ley 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz, del 2017).

Dada su existencia previa a la creación y puesta en marcha del MEC, estas comisiones debieron de algún modo reajustar su forma de trabajo en torno al tema particular de la búsqueda de personas en la entidad. Si bien las desapariciones de personas son el fenómeno de mayor impacto en la entidad debido a la movilización de las víctimas indirectas, y por ende también en

el funcionamiento de la CEDH y la CEEAIV, estas instituciones atienden también a otro tipo de fenómenos y problemáticas.

Como órganos descentralizados gozan de autonomía en sus modos de gestión y organización presupuestaria. Sin embargo, en las entrevistas realizadas, la percepción de la mayoría de los actores indica que esta facultad no fue acompañada de una ejecución eficiente del magro presupuesto anual, vale la aclaración, y que hasta el impulso otorgado por la sanción de la ley estatal, sobre todo la CEEAIV no brindaba la contención y acompañamiento adecuado a las víctimas.

Esta característica descentralizada también puede entenderse en su geolocalización. La CEDH y la CEEAIV están fuera del centro de la ciudad de Xalapa, cada una en distintos barrios de tipo residencial, lejos de las paradas de autobuses o taxis. No es posible llegar de paso a ellas.

Al igual que la CEBV, la CEEAIV es parte de una estructura burocrática mayor. En este caso se trata del Sistema Estatal de Atención a Víctimas, definido como instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas que tiene como objeto proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, y demás políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en el ámbito local y municipal; de acuerdo a la Ley de Víctimas del 2017.

Este Sistema lo componen los tres poderes del estado, es presidido por el Gobernador, participan el Secretario de Gobierno, el presidente de la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado, el presidente del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, la presidenta de la CEDH y la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, también de acuerdo a la mencionada ley de víctimas.

La arquitectura del Sistema Estatal de Atención a Víctimas fue instalada en 2017 en la normativa, pero no tuvo efectos reales hasta el 2019 cuando el compromiso de la gestión de la gobernación fue mayor, especialmente en términos presupuestales.

A modo de ejemplo, en 2017 y 2018 el presupuesto asignado para la CEEAIV fue de aproximadamente \$7,000,000 de pesos, en 2019 éste se incrementó a \$95,000,000 y permaneció de esta manera durante los ejercicios de 2020 y 2021.

Este notable incremento presupuestal fue resultado de las mesas de trabajo con el gobernador electo. Como se mencionó anteriormente, en esas articulaciones se creó una comisión de trabajo para realizar los cálculos correspondientes para la elaboración del

presupuesto necesario que la CEEAIV requería para su correcta operación. A partir de ello, las disputadas que participaron de estas mesas hicieron cabildeo para que finalmente el presupuesto consensuado se aprobara en el Congreso del Estado.

Tabla 5: Presupuesto CEEAIV período 2017 a 2021.

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021
Presupuesto autorizado	\$7,300,000	\$5,913,000	\$95,000,000	\$95,000,000	\$95,000,000
Ampliaciones presupuestales	-	\$1,194,785	\$1,448,043	\$3,138,198	\$1,746,198
Total		\$7,107,785	\$96,448,043	\$98,138,198	\$96,746,198

Fuente: Informe CEEAIV Acciones 2017/2021.

Como se observa en la tabla 5, el fortalecimiento de esta institución se materializó en un presupuesto digno que le permitió aumentar la nómina de servidores públicos de 16 en 2017 pasó a 99 en 2021, pudiendo tener equipos de trabajo no sólo en el centro del estado, sino en las diferentes regiones que lo componen. Por otra parte, pudo instalarse el fideicomiso público Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI) destinado a las diversas medidas de reparación que la CEEAIV debe otorgar a las víctimas.

Ana es psicóloga y al momento de nuestra entrevista ocupaba el cargo de subdirectora de Atención Inmediata y Primer Contacto.⁴¹ Refiere que ésta dignificación presupuestaria les permitió comenzar a funcionar de manera concreta, haciendo efectivas las medidas de reparación a las víctimas mediante los programas de abasto alimentario, situación de vulnerabilidad, gastos funerarios, desplazamiento, renta y traslados, viáticos, a los cuáles las víctimas acceden una vez que cuentan con un número de identificación en el Registro Estatal de Atención a Víctimas, “ese numerito es la llave que abre el Fondo”.

Esta subdirección, además de las gestiones de medidas de reparación, cuenta con un área de atención psicológica para adultos, niños, niñas y adolescentes y grupos. La otra Subdirección es la de Asesoría Jurídica que se ocupa de la representación de la víctima dentro de todo el

⁴¹ El 2 de octubre de 2021 asumieron los nuevos integrantes de la CEEAIV, el Lic. Christian Carrillo Ríos, como Comisionado Ejecutivo; la Psic. Laura Silvia de Castro Quintana, subdirectora de Atención Inmediata y Primer Contacto; la Lic. Yuliana Aguilar Rodríguez, subdirectora de Asesoría Jurídica Integral, el Lic. Luis Ángel Rodríguez Lino, titular del área del Registro Estatal de Víctimas y la C.P Dea Hernández Castillo, subdirectora de administración.

proceso de acompañamiento. Estos servicios son gratuitos y funcionan a demanda de las víctimas.

La participación como invitada en el MEC permitió que familiares de víctimas tengan más acceso a las medidas de reparación que se otorgan desde la CEEAIV, como también a los servicios profesionales de atención psicológica y asesoramiento jurídico. Durante muchos años, justamente por el modo de funcionamiento que tenía la comisión, las víctimas no se referenciaban de manera positiva con esta institución.

El carácter vinculante del MEC permitió que las articulaciones entre las instituciones de búsqueda delinearán nuevas funciones de acompañamiento como las que realizan en las búsquedas en escenarios forenses, junto a la CEBV y las demás instituciones. En estas actividades en terreno no son pocos los familiares que se ponen contacto por primera vez con servidores públicos de la CEEAIV y toman conocimiento de los derechos a los cuales pueden acceder a través de esta institución.

Por su parte, la CEDH tiene la misión de promover una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos, para lo cual instrumenta distintos mecanismos para su prevención, atención, coordinación y difusión. Dada la crisis en materia de afectaciones severas a los derechos humanos, como lo son las desapariciones de personas que tiene lugar en forma constante desde el 2006 a esta parte en la entidad, esta comisión tiene mucho trabajo, al igual que las otras.

Sus principales acciones son las recomendaciones, conciliaciones y *amicus curiae*. Como también realiza gestiones de orientación jurídica y acompañamiento victimológico, durante muchos años las funciones de la CEEAIV se vieron superpuestas por la CEDH, quien daba una respuesta mejor referenciada por las personas entrevistadas en esta investigación, tanto familiares como funcionarias, aun sin ser las atribuciones de gestión su directa responsabilidad de esta institución.

La actual presidenta de la CEDH, Namiko Matsumoto es una persona muy respetada por las coordinadoras de la mayoría de los colectivos que existen en el estado. Recientemente renovó su mandato al frente de la institución y contó con el apoyo público de muchas coordinadoras. Solo pude reunirme con ella una vez, bajo la condición de que la entrevista no fuera grabada. Durante el largo rato que conversamos recibió cerca de cinco llamadas telefónicas de distintas mujeres que le solicitaban ayuda directa e inmediata para asuntos de lo más diversos. La Dra. Matsumoto atendió con amabilidad cada uno de ellos y se ocupó de gestionar una solución para cada caso, que corroboró al finalizar nuestro encuentro.

Comisión Estatal de Búsqueda

El impulso que a partir del 2019 se imprimió en las distintas instancias de búsqueda de personas encontró su principal expresión en la instalación y puesta en marcha efectiva de la CEBV.

Por tratarse de la institución que por definición misma ocupa todos y cada uno de sus objetivos en la búsqueda de personas desaparecidas, los sucesivos movimientos y fortalecimientos institucionales fueron notorios durante el desarrollo del trabajo de campo.

Como mencioné párrafos más arriba, el antecedente inmediato de la CEBV fueron las acciones de búsqueda que el ex gobernador Miguel Ángel Yunes indicó se llevaran a cabo por la Dirección General de Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal y Derechos Humanos durante el 2018.

Una vez que la ley estatal brindó el marco normativo necesario para que la CEBV tuviera cuerpo administrativo, pasaron varios meses hasta que pudo comenzar a funcionar institucionalmente, siguiendo los mandatos y exigencias que esta norma le indica.

Los momentos de inicio de una nueva institución tienen cierta complejidad dado que debe comenzar a funcionar en forma coordinada con otras agencias del estado, sin antecedentes presupuestarios ni personal a cargo, cuestiones básicas para el funcionamiento de cualquier organismo de gobierno.

El caso de la CEBV no fue la excepción y su puesta en marcha tuvo complicaciones predecibles.

El proceso de selección de la persona encargada de dirigir esta nueva institución fue determinado por la ley, bajo la consulta y letra del Órgano Técnico de Consulta⁴². Este no se trató de un proceso sencillo y el paso del tiempo indica que existieron contratiempos que pudieron ser evitados.

La primera convocatoria para seleccionar a la persona a cargo de la CEBV fue en enero de 2019.⁴³ De los cuatro aspirantes que se presentaron en esta primera instancia, Geiser Manuel

⁴² La conformación del Órgano Técnico de Consulta de acuerdo al artículo 32, fracción I de la Ley 677 es la siguiente: una persona representante de la Secretaría de Gobierno, una persona representante de Fiscalía General, dos personas representantes de la academia, dos personas representantes de la sociedad civil y una persona representante de la CEDH.

⁴³ Gaceta Oficial 18 de enero 2019. Folio 29. Convocatoria pública y abierta a la sociedad civil, familiares o colectivos de víctimas, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la defensa de derechos humanos y/o en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y búsqueda de personas, a que postulen o propongan candidatas o candidatos, para ocupar la titularidad de la comisión estatal de búsqueda.

Caso Molinari resultó seleccionado y fue designado el 18 de febrero de ese año como comisionado. Si embargo, tan solo tres meses después, el 13 de mayo de 2019, presentó su renuncia por motivos de salud.

A partir de la salida de este funcionario quién quedó a cargo de la CEBV fue José García Pale y se emitió una nueva convocatoria el 21 de mayo de 2019 para formalizar el proceso de selección. Esta convocatoria fue declarada desierta y por este motivo tampoco pudo permanecer en el cargo.

El período de su gestión fue muy breve, cuestionado por el ejercicio de su función por integrantes de distintos colectivos, por lo que se pidió su remoción y se anunció que se nombraría a una nueva persona como Encargada de Despacho, en tanto se llevara a cabo nuevamente el proceso de selección de aspirantes por convocatoria como lo indica la ley, dada la necesidad de impulsar el trabajo de este organismo de una vez.

Desde ese entonces, y hasta la fecha, Brenda Cerón Chagoya se encuentra al frente de la CEBV. Si bien el proceso de selección no pudo ser completado tal como se indica en la norma y y las convocatorias realizadas fueron un tanto atropelladas en sus resoluciones, todas las personas refieren de manera positiva la labor de Brenda al frente del reciente organismo.

La CEBV está en el centro histórico de Xalapa, subiendo por una de las calles que recorta al Parque Juárez, frente a uno de los laterales de la Catedral. Las oficinas están dentro de una galería de dos pisos, que a medida que fue creciendo en personal, también se fue extendiendo por sus locales.

El Diplomado de Búsqueda de Personas me permitió observar con detalle el crecimiento institucional de la CEBV, por las entrevistas pude reunirme en varias oportunidades con Brenda y con varios trabajadores y trabajadoras de la institución.

Cada vez que me reuní con ella me recibió en su oficina, con muy buena predisposición e interesada tanto por mi participación en la evaluación del diplomado, como en mi proyecto de tesis. Es una persona de confianza para el gobernador por la pertenencia política de ambos y no lo oculta, todo lo contrario. Como a varios de los funcionarios y funcionarias que conocí durante mi trabajo en Argentina, se nota en Brenda la convicción que le da el entusiasmo por hacer las cosas desde un proyecto político del que se siente parte. Y por más que hayan existido dudas por cómo llegó a ser la Encargada de Despacho y lo accidentadas que fueron las convocatorias para cubrir ese puesto, hay un consenso entre todos los actores que participan del campo de búsqueda en Veracruz sobre su dedicada capacidad como gestora en la administración pública.

En poco tiempo desde su llegada a la CEBV construyó una institución que no existía, ocupándose no sólo de armar equipos de trabajo para las acciones específicas de búsqueda, sino también dotando a la comisión de estructura administrativa, algo elemental para cualquier operatoria dentro de la arquitectura burocrática del Estado.

A diferencia de las comisiones descritas anteriormente, la CEBV no es un órgano descentralizado sino que depende de la Segob como organismo desconcentrado, lo cual a luz de la agilidad de funcionamiento que requiere, es un obstáculo que podría haberse saldado constituyéndola como un órgano autónomo, cuestión que por supuesto, le quitaría también presión política.

Previo a su llegada a la CEBV, Brenda formaba parte del equipo de enlace del Congreso del Estado. Entre sus tareas se encontraban la participación activa en el proceso de sanción de la ley estatal. Ella misma refiere su puesto actual desde esa trayectoria, con interés y responsabilidad de que las cuestiones referidas a la búsqueda en el estado avancen. Algo similar ocurre con las percepciones que tienen sobre su figura las acompañantes y coordinadoras de colectivos, confían en el desempeño de su función porque la conocían y sabían de su compromiso con el tema.

En la actualidad en la CEBV trabajan 84 personas, la gran mayoría es personal de base, nueve personas están contratadas bajo servicios profesionales y doce están haciendo su servicio social. En forma general, la plantilla de trabajadores y trabajadoras de la comisión tiene un perfil de profesionales jóvenes de disciplinas como derecho, psicología, ciencias políticas, antropología, arqueología, sociología, demografía, estadística, criminología, administración, ingeniería (eléctrica, geofísica e industrial); en varios casos cuentan además con una formación académica elevada (maestrías y doctorados).

Las áreas de trabajo en las que se organiza son las siguientes: administrativa, análisis de contexto, búsqueda inmediata, búsqueda de larga data en escenarios en vida, búsqueda de larga data en escenarios forenses, gestión y procesamiento de información, vinculación interinstitucional y asuntos jurídicos.

El crecimiento de la CEBV fue constante desde su puesta en marcha y así lo demuestra el balance realizado por el CNC, quien comenzó en 2019 un proceso de seguimiento de implementación de la LGMDP en el que incluye un mapa que permite observar cómo es la situación de todas las entidades del país en torno a la instalación de las comisiones locales en su primera etapa de creación. Para esto, desarrolló un sistema de indicadores y monitoreo que

sistematiza información sobre aspectos organizativos, recursos disponibles, coordinación con otros actores y procedimientos establecidos; con datos que aportaron las propias comisiones.

En el caso de Veracruz, en 2019 obtuvo una puntuación de 80 y en 2020 de 90 puntos, ubicándose desde el inicio entre las comisiones con avance alto, incluso superando su propio desempeño año tras año.⁴⁴

Para 2020, de acuerdo con los indicadores construidos por el CNC, la comisión local de Veracruz tuvo aspectos de avance bajo solo en dos aspectos. Uno de ellos referido al equipamiento y otro relacionado a la participación de las familias y colectivos en cuestiones estratégicas. Sobre este último punto, si bien fue puntuada positivamente la participación de las familias y colectivos en torno a la ley y otras normativas locales, no sucedió lo mismo en la participación de las familias y colectivos en el desarrollo de los planes de búsqueda y en el presupuesto.

El crecimiento también se vio reflejado en términos presupuestales. Así, en 2019 el presupuesto asignado fue de \$23,913,882 correspondientes a fondos estatales y \$7,144,594.55 fondos federales; y en 2020 fue de \$21,854,703 correspondientes a fondos estatales y \$33,310,492 a fondos federales. Durante 2020 los fondos federales se incrementaron ya que la CEBV concursó por recursos extras señalados en los lineamientos de los subsidios federales que fueron otorgados.

Tabla 6: Presupuesto CEBV 2019 - 2020.

Concepto	2019	2020
Fondos Estatales	\$23,913,882.00	\$21,854,703
Fondos Federales	\$7,144,594.55	\$33,310,492
Total	\$31,058,476.55	\$55,165,195

Fuente: Informes CNC.

⁴⁴ En 2019 las comisiones que tuvieron un avance alto fueron: Coahuila, Tamaulipas, Sinaloa, San Luis Potosí, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Michoacán, Colima y Veracruz. En 2020: Avance alto: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

La fuerza dirigida a la política pública de búsqueda quedó de manifiesto en el incremento presupuestario recibido, materializado en la incorporación de nuevos puestos de trabajo en todas las áreas que componen la CEBV. Como también en la compra de materiales de apoyo y de equipamiento de todo tipo, como la mejora de las condiciones edilicias, que se evidenciaban en cada visita que realicé a las instalaciones de la comisión.

Mi participación como entrevistadora en la evaluación⁴⁵ del Diplomado de Búsqueda estaba programada en dos momentos distintos, al inicio y al final del programa de formación, que quedaron marcados todavía con más fuerza por las restricciones sanitarias impuestas por la contingencia sanitaria; ésta impactó en la conformación y vinculación de los equipos de trabajo de la CEBV de modo directo, como también en las articulaciones con otras instituciones del mismo estado y con los colectivos de familiares de desaparecidos.

Los servidores públicos que entrevisté fueron seleccionados aleatoriamente entre los diferentes perfiles que ocupan según las tareas que desempeñan en la comisión. De acuerdo con la selección de la muestra, participaron más mujeres que varones, todos adultos jóvenes, en su gran mayoría con estudios universitarios completos acordes al puesto de trabajo.

Los puestos administrativos y de análisis de contexto, situados principalmente en las oficinas, no demandan un trato directo con los familiares de personas desaparecidas. En el caso de búsqueda inmediata, búsqueda de larga data en vida y búsqueda forense y personas auxiliares de la Encargada de despacho de la CEBV, el trato con las familias es mucho más cotidiano.

En dicha evaluación pude observar y analizar sus representaciones, percepciones y creencias sobre la problemática de la desaparición de personas en Veracruz y las afectaciones y padecimientos a las que se encuentran expuestas las familias de las personas desaparecidas.

Respecto a la motivación para trabajar en la CEBV todas las personas que entrevisté mostraron una gran disposición a la tarea que realizan y un fuerte compromiso con la misma. Gran parte de los y las entrevistadas no tenían un conocimiento acabado respecto a las funciones y quehaceres del puesto para el que fueron convocados al momento de la primera de las entrevistas realizadas. Esto pudo deberse, en principio, a la reciente creación de la institución.

Aquellas personas que sí manifestaron conocer más sobre el contexto de la desaparición de personas en Veracruz son las que tienen puestos de decisión más elevados o bien un recorrido

⁴⁵ En el Anexo metodológico se encuentra mayor detalle sobre la evaluación del Diplomado de Búsqueda y la metodología utilizada.

profesional previo en experiencias de trabajo similares en otras entidades federativas que permiten una lectura más aguda del fenómeno.

Al momento de la primera toma de entrevistas, la gran mayoría de las personas se había incorporado recientemente al trabajo, de modo que se encontraban vinculándose con nuevas tareas y compañeros, en una institución que a la vez atravesaba un movimiento de expansión en sí misma.

En ese momento el vínculo que desde los diferentes equipos de trabajo se mantenía con los familiares de personas desaparecidas o las coordinadoras de los colectivos de familiares de desaparecidos del estado de Veracruz era de acompañamiento. En la mayoría de los casos, las y los entrevistados que realizan acciones tanto de búsqueda inmediata como de búsqueda de larga data refirieron que era muy importante acompañar a las familias y que éstas queden satisfechas con su tarea.

Pude identificar en varias personas una percepción que podría comprenderse como de “rendición de cuentas” frente a los familiares y los colectivos que es escenificada en cada búsqueda, manifiestan que éstos durante mucho tiempo tuvieron que ocuparse por sí mismos de las búsquedas y que incluso han sido muchas veces amenazados, perseguidos o agredidos.

A su vez, aquellas personas entrevistadas que realizan labores administrativas manifiestan una lectura similar respecto del trabajo “para las familias”. Realizar rápidamente las diligencias, que los oficios de viáticos salgan a tiempo, evitar dentro de lo posible demoras en firmas y papeleo burocrático es algo destacado en sus discursos sobre la importancia que tiene el trabajo que realizan. Se reconocen parte de una operatoria que debe funcionar con agilidad para el cumplimiento de las demandas de los y las familiares.

En los perfiles de acompañamiento más cercano a las familias se observan actitudes diferenciadas que pueden explicarse por la disciplina y recorrido profesional previo a la llegada a la CEBV. En el caso de las profesionales de psicología, la lectura sobre las posibles intervenciones con las familias se enfoca desde un acompañamiento psicosocial que, al momento del trabajo de campo de esta tesis, todavía no era una intervención habitual en todos los encuentros con las familias como, por ejemplo, primeras entrevistas o reuniones de la Comisión de Evaluación y Seguimiento del Plan La Guapota. Sí se percibían acciones más organizadas en torno a los planes de intervención en predios de fosas clandestinas, donde la intervención en campo está diseñada y planificada de un modo previamente acordado con todas las instituciones y organismos que participan del desarrollo y ejecución de este plan integral de intervención.

En el caso de los perfiles que realizan acciones de búsqueda, o que circunstancialmente hacen acompañamientos en campo, se observó en esa instancia una vinculación más asistencial y de rendición de cuentas con los y las familiares de personas desaparecidas.

El segundo momento de las entrevistas con las y los trabajadores de la CEBV permitió observar cambios en los equipos, debido principalmente a la incorporación de nuevos compañeros de trabajo. Varios de los entrevistados tuvieron nuevas funciones en sus puestos, algunos de ellos cambiaron de área de trabajo.

Uno de los efectos del Diplomado más visibles fue la socialización de los y las trabajadoras de la CEBV. Al momento de las primeras entrevistas, la mayoría no conocía a la totalidad de los miembros de la CEBV, como tampoco sabían de las tareas que se realizaban en otros equipos de trabajo. El intercambio en las sesiones del diplomado aportó al vínculo interpersonal entre los compañeros, fortaleciendo de este modo procesos de trabajo que funcionaban de modo anónimo hasta entonces.

El trabajo sobre la normativa es mencionado en la mayoría de los y las entrevistados como un conocimiento válido que fue abordado de modo detallado en el Diplomado, sin embargo, en algunos casos este tipo de información logró incorporarse prácticamente en el diseño de planes de búsqueda donde se valieron de la normativa para la fundamentación y justificación de sus acciones.

La obligada suspensión de salidas a terreno y la reorganización de las actividades de búsqueda de larga data, permitió en algunos equipos instancias de planificación que, si bien eran deseadas, no eran posibles debido a la urgencia con la cual se trabajaba en tiempos anteriores a la pandemia.

Sobre esta imprevista pausa en las acciones de búsqueda de larga data, varias de las coordinadoras de los colectivos manifestaron una comprensible ansiedad en que fueran retomadas lo antes posible, en ocasiones señalando que desde la CEBV no se estaban haciendo búsquedas. Sin embargo, esto no fue de esa forma, ya que las búsquedas inmediatas, los análisis de contexto, las sesiones del MEC, y demás actividades que se llevan adelante desde la comisión no se detuvieron por las medidas sanitarias.

Esta presión en las búsquedas de larga data, sobre todo en aquellas realizadas en escenarios forenses, es comprensible en los familiares, dado que constituye su principal interés por sobre las otras diligencias que se realizan desde el Estado.

Por otra parte, la gran mayoría de los y las trabajadoras encontraron en esta pausa imprevista un tiempo de reflexión y distancia valioso respecto de vorágine de trabajo cotidiana; ya que este momento de repliegue permitió repensar agendas de acción desde la CEBV, fortaleciendo los procesos internos de desarrollo institucional.

La CEBV, como institución especializada en búsqueda de personas, ocupa un lugar central en la burocracia de búsqueda veracruzana. Debido a las articulaciones entre la movilización social y las autoridades estatales que la precedieron y la trayectoria previa de la funcionaria que encabeza el organismo, la CEBV es en la actualidad el punto de cruz de una trama densa de actores del campo de búsqueda a través de la cual se vinculan, conectan y activan las decisiones y acciones políticas sobre la búsqueda de personas en el estado.

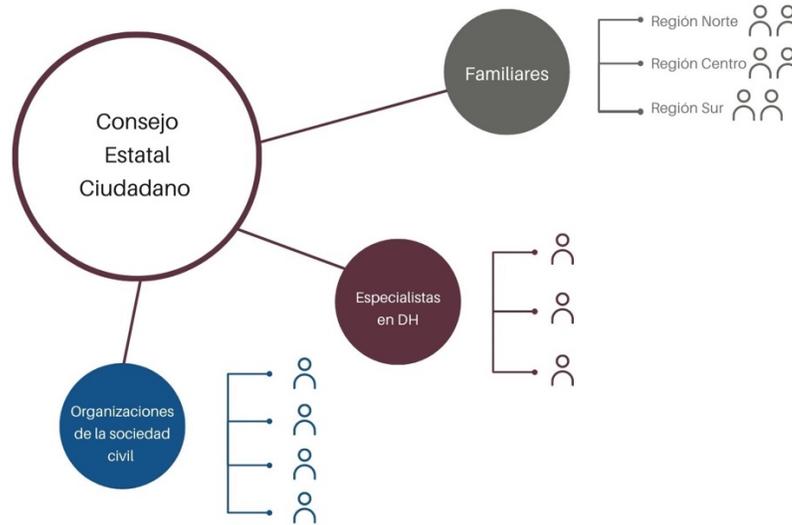
La conducción de la Secretaría Técnica del MEC por parte de esta institución es hoy en día una ventaja, dadas las posibilidades de vinculación que existen entre las instituciones que la componen.

En otro orden de cosas y recuperando las referencias teóricas sobre las atmósferas emocionales en las políticas públicas, gestionar tareas de búsqueda de personas desde el Estado es un desafío en este aspecto. Las percepciones y creencias de los y las trabajadoras de la CEBV sobre lo descrito como rendición de cuentas para con los familiares de las personas desaparecidas puede comprenderse como un posicionamiento desde las instituciones del reconocimiento de la experiencia íntima del dolor que las aqueja. Esta modalidad actitudinal coincide con los requisitos que las familias expresaron respecto de las implicancias que tiene ser un buscador, una buscadora.

Consejo Estatal Ciudadano

El CEC es un órgano de consulta ciudadano del MEC que al igual que el CNC, fue creado a partir de la ley en la materia. Lo componen trece miembros que desempeñan su cargo de forma honorífica y son seleccionados para tal fin por un exigente proceso de selección. En Veracruz se decidió regionalizar los lugares de las familias reservando dos por cada zona: norte, centro y sur, independientemente de los colectivos que existían en cada una.

Imagen 3: Composición Consejo Estatal Ciudadano.



Fuente: Elaboración propia.

Dado que el nombramiento del CEC es atribución del Congreso del Estado, los colectivos y las autoridades determinaron que no fuera la sexagésima cuarta legislatura (la que sancionó la ley estatal) quien nombrara a los consejeros, sino que fuera la nueva legislatura entrante la que se encargara de integrar el primer CEC.

Este proceso se realizó a través de la Comisión Especial de Seguimiento para la Problemática de la Desaparición de Personas del LXV Congreso del Estado de Veracruz. La ley que rige el Congreso prevé comisiones permanentes y comisiones especiales. Para su creación, se debe presentar un anteproyecto de acuerdo con el pleno del Congreso y luego se presenta a la junta de coordinación política para su aprobación. La vigencia de las comisiones especiales es el coincidente con la de la legislatura, que son tres años; una vez que ésta finaliza, las comisiones especiales desaparecen.

Dulce Lugo es asesora de la diputada Elizabeth Cervantes y actualmente es la Secretaria Técnica de la Comisión Especial. Me recibe en el despacho de la diputada en el Congreso del Estado, donde trabaja todos los días. Habla de modo muy pausado, con palabras ajustadas y precisas, que dejan ver su pertenencia y familiaridad con el ámbito parlamentario. Luego de comentarme velozmente el modo de trabajo en el congreso a través de las comisiones, plantea su preocupación sobre el carácter especial de esta Comisión. Argumenta, con justa razón, que por la gravedad de la problemática de la desaparición de personas en el estado no se trata de un

asunto que pueda resolverse en la actual legislatura, ni en la siguiente, ni durante esta gestión gobierno ni la siguiente, de modo que sería más apropiado que la cuestión de la desaparición y búsqueda de personas sea llevada por una comisión permanente, para que no quede sujeta a la voluntad política del cuerpo legislativo que esté en ejercicio.

En este sentido, la Comisión Especial es la segunda comisión consecutiva que se aprueba en el congreso. Tiene entre sus funciones principales asegurar los fondos necesarios previstos en la ley en materia de desaparición y en la ley de víctimas; y nombrar al CEC. Para esto, se ideó un mecanismo para cumplir con esa obligación.

Se emitió una convocatoria que se trabajó con las familias, quienes revisaron cada punto y diseñaron en forma conjunta los requisitos de los candidatos. Fueron las familias quienes definieron, por ejemplo, los años de experiencia solicitados a los especialistas, las cartas de recomendación que debían ocupar los representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Analizaron uno por uno los criterios, los requisitos y los puntos de elegibilidad que el congreso debía tomar en cuenta para integrar el CEC.

Dulce menciona que este fue un trabajo arduo y que, a diferencia de otras tareas en las comisiones del congreso, incluyó la participación de autoridades y familias. Según lo estipulado en la ley estatal, el CEC debe estar compuesto por seis lugares para las familias, tres para personas expertas en materia forense, derechos humanos y búsqueda, y cuatro lugares para organizaciones de la sociedad civil.

El proceso de selección de los candidatos no logró cubrirse en la primera convocatoria, de modo que se emitió una convocatoria extraordinaria para poder cubrir todas las vacantes. Luego, se realizaron entrevistas de competencias que se transmitieron en vivo por los canales de comunicación y redes sociales del Congreso para que aquellos familiares e interesados que no podían acercarse a la sesión. Las entrevistas fueron realizadas por diputados de la Comisión Especial y expertos invitados, entre ellos, la Dra. Matsumoto, presidenta de la CEDH, quienes tuvieron la responsabilidad de calificar a los perfiles. El proceso finalizó con la presentación pública del dictamen de selección, donde se detallaron los nombres de cada uno de los consejeros elegidos y los elementos que se consideraron para fundamentar cada elección.

Así, la primera conformación⁴⁶ del CEC contó con la participación de Ramón López Anaya y María Celia Torres Melo, en representación de las familias de la región norte; Rosalía Castro Toss y Marcela Zurita Rosas, de la región centro y Lenit Enríquez Orozco y Rosa de Belén González Medrano, en la región sur; en representación de los especialistas, en materia forense José Casas Chávez, en búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas Anais Palacios, en materia de protección y defensa de derechos humanos Alejandra Jiménez Ramírez; por último, como representantes de organizaciones de la sociedad civil, Jesús Granada Bautista de Agrupación de Derechos Humanos Xochitépetl A.C., Marcela Flores de SERAPAZ, Víctor Hugo Guzmán Cuevas del Centro de Derechos Humanos Toaltepeyolo A.C. y María Elena Gutiérrez Domínguez de Vida Digna para Personas Adultas Mayores A.C.

La decisión de equiparar la conformación del CEC con el CNC, como también el proceso de selección de los postulantes, puede entenderse por la necesidad de otorgar a los organismos e instituciones nuevos de la robustez y seriedad que el problema de la desaparición de personas tiene en el estado, en función de la magnitud de este fenómeno. Ahora bien, al igual que ocurrió en la designación de la persona encargada de despacho de la CEBV, estos procesos de selección se enfrentaron a más de un problema de definición e implementación.

Uno de los principales inconvenientes, que continúa en la actualidad dado que al momento de redacción de este texto se encontraba en curso una nueva convocatoria para cubrir los puestos del CEC que se renuevan este año, es que los perfiles de los postulantes se adecuen a las exigencias que las convocatorias pretenden, sobre atendiendo a que estos puestos son honoríficos y requieren no sólo de un compromiso comprobado en la materia, sino y sobre todo de dedicadas horas de trabajo.

Como más de una vez han compartido los familiares y acompañantes, uno de los obstáculos más grandes que observan en la construcción de la política pública de búsqueda, luego de sortear la voluntad política y la asignación presupuestaria, es que no hay suficientes personas preparadas con voluntad de participación para ocupar los puestos que se requieren y sumado a esto, darle el dinamismo pretendido a la consecución de cargos sin ocupar períodos consecutivos.

⁴⁶ Al momento de la realización del trabajo de campo estaba vigente la convocatoria para la renovación de algunos de los puestos del CEC, de modo que al finalizar esta investigación la composición de este ya no será la misma, dando cuenta del dinamismo de este sistema de representación.

Esto representa un problema actual y a la vez un problema a largo plazo, dado que es necesaria la formación en temas vinculados a la problemática para contar con personas que puedan tomar las enormes responsabilidades que la tarea exige y estar a la altura del trabajo requerido, a la vez que con una vocación de servicio que permita ajustarse a la condición honorífica del cargo.

Otra de las tensiones que se observan en torno a la conformación del CEC es la representación de los familiares en este tipo de institución. Este punto escapa del puño y letra de la ley, dado que está vinculado con la participación política de las familias en términos de representación.

La gran mayoría de los colectivos de familiares de personas desaparecidas en la entidad logró establecer un canal de comunicación aceitado y directo con las autoridades de distintos organismos de gobierno, tales como la CEDH, la CEBV, la Dirección de Cultura de Paz y Derechos Humanos, entre otros, que se gestó en la presión y reclamo ejercido durante las articulaciones de los foros y mesas de trabajo presentados anteriormente. Los encuentros directos, cara a cara con el gobernador han posibilitado la resolución de demandas individuales, urgentes por supuesto, y en menor medida colectivas.

En este sentido, la participación como miembro del CEC no despierta en todos los colectivos de familiares el mismo interés, habida cuenta de que el espacio de diálogo para presentar sus demandas y obtener respuestas concretas ya lo han conseguido.

Por otra parte, considerando las tensiones o pormenores surgidos en torno a la gesta de estas formas de institucionalidad y representación, una vez conformado el CEC, su principal actividad y por cierto muy importante, es en las sesiones del MEC. Sin embargo, al interior mismo del CEC no han podido, hasta el momento de relevamiento del campo, disponer de un reglamento interno propio que regule sus tareas y responsabilidades.

Sobre este punto, Anais y Marcela son consejeras (por periodos de tiempo distintos, que cada quién especificó al momento de su toma de cargo) y señalan dificultades en torno al funcionamiento interno del CEC. La participación de espacios de tipo más administrativo o de gestión, como pueden ser las reuniones del CEC, no revisten la misma importancia para las familias que, por ejemplo, realizar búsquedas en terreno, motivo por el cual sólo en una oportunidad desde su conformación, pudieron reunirse la totalidad de los consejeros.

Comisión Especial de Seguimiento para la Problemática de la Desaparición de Personas del LXV Congreso del Estado de Veracruz

La Comisión Especial es otra de las figuras de relevancia dentro de la burocracia de búsqueda veracruzana. En este apartado presentaré brevemente algunas de sus principales acciones en la materia.

Esta comisión, además de conducir el proceso de selección del CEC, se ocupa de considerar todo lo relativo a iniciativas o reformas legislativas necesarias para las familias. Por este motivo, la Comisión Especial también participaba del dispositivo de articulación que los colectivos mantenían con el gobernador, las mesas de trabajo.

Esto, aunque comprensible, es por demás curioso. Las mesas de trabajo con el gobernador electo y las que siguieron posteriormente a su toma de protesta, fueron pensadas como un dispositivo de resolución conjunta, de articulación de demandas. Como ya señalé, fueron consideradas como un espacio fértil para atender las urgencias y demandas de los familiares que puedan colaborar al armado de una agenda de trabajo.

Ahora bien, la Comisión Especial participó de estas mesas para estar más atenta a estas demandas, y también se ocupa de instituir los procesos para conformar un dispositivo de trabajo, el CEC, que puede tener los mismos objetivos que las mesas, a saber, funcionar como un órgano de consulta y monitoreo de la política pública de búsqueda de personas.

Además del proceso de selección de los consejeros, una tarea que Dulce destaca positivamente fue la Declaración Especial de Ausencia, que se expidió en 2019 bajo la armonización de la LGMDP. Esta iniciativa estaba en el texto normativo y fue impulsada también de una mesa de trabajo, donde se expresó la necesidad de que el Estado contara con una norma que resolviera los problemas civiles que surgen a raíz de la desaparición de una persona. La Declaración Especial de Ausencia prevé que las familias puedan acudir ante un juez de lo familiar y solicitar esta declaración que permite que cuestiones propias de lo civil y lo comercial se detengan hasta la aparición de la persona.

Esta Declaración es muy importante porque parte del principio de presunción de vida de la persona desaparecida y le permite a las familias resolver cuestiones mercantiles o civiles. Por ejemplo, cuestiones de patria potestad, de guardia de menores, vinculadas a deudas, el acceso a los bienes. Se trata de una medida proteccionista para las familias, pero también para la persona desaparecida.

En uno de los encuentros que tuve con Lucy, me contó sobre la importancia de esta Declaración para las familias, “¿Qué pasaba con un desaparecido?” se pregunta y se responde “era un acto de haz de cuenta que quedaba en el limbo en términos legales”.

Rosalía, su compañera en la coordinación de Colectivo Solecito, es protagonista de un lamentable caso testigo sobre este tema. Su hijo Guillermo es maestro, y por su trabajo recibía su nómina por parte de la Secretaría de Educación Pública en forma automática a su cuenta bancaria. Cuando desaparece, Rosalía no podía intervenir en esa cuenta ya que era Guillermo el titular de la misma. En un intento de bloquear la cuenta se acerca al banco con un oficio sellado por Fiscalía a través del cual solicitaba que cualquier movimiento que hubiera en la cuenta la notificaran.

Pues no te voy a hacer el cuento tan largo: dos años estuvieron sacando dinero. Pidieron una reposición de tarjeta y hasta la fecha no han hecho nada y eso fue en 2014. ¿Quién la recibió? ¿quién firmó? ¿en qué domicilio lo entregaron o él vino a recoger acá? Si ustedes saben que está desaparecido (Entrevista 21)

De este modo, Rosalía se dio cuenta que personal del banco había emitido una nueva tarjeta y durante años vaciaron los fondos disponibles en la misma.

El antecedente a este instrumento burocrático es la Presunción de Muerte, un trámite que muchas familias se rehusaban a realizar ya que implicaba una revictimización y un momento doloroso para las víctimas indirectas. Este documento le fue solicitado a Rosalía para resolver el problema con el banco y otros asuntos más. “Yo no la quería sacar y Lucy me decía ‘es un papel, un ponlo así y guárdalo con la x roja’. Pero yo decía ‘no voy a matar a mi hijo’ yo no puedo hacer eso, digo yo soy más sensible”.

Tiempo después y con ayuda de una abogada y el apoyo de Lucy, Rosalía firmó la presunción de muerte y, mucho tiempo después, pudo resolver las cuestiones vinculadas a las propiedades que su hijo.

Este caso evidencia por qué es necesario legislar para las personas y desde la experiencia de las personas. “Ninguna institución prevista en el Código Civil de Veracruz se ajusta lo que viven las familias de personas desaparecidas”, apunta Dulce.

Una situación que corre por la misma línea es un pedido también surgido en las mesas con el gobernador, en el cual solicitan que se presente una iniciativa para que las familias no tuvieran que pagar por las inundaciones y refrendos de fosas de los panteones municipales. Dulce me explica que se trata de un impuesto municipal; los códigos hacendarios de los municipios y

el Código Hacendario del Estado de Veracruz prevén una cuota que se debe abonar por inundaciones y refrendo de fosas. Cuando una familia encuentra a una persona, tal como planteó una de las coordinadoras de un colectivo de Coatzacoalcos, debiera eximirse del pago porque de alguna manera el Estado es responsable de que las personas desaparezcan, cuando afortunadamente los cuerpos son hallados, los pagos de inhumación y refrendo de fosas en los panteones municipales, los debe asumir el Estado.

La solución hallada fue reformar el Código Hacendario Municipal del Estado de Veracruz, que es el que rige en la mayoría de los ayuntamientos, 180 de los 212 que existen en el estado.

Otras solicitudes que se atendieron en la mesa con el gobernador están relacionadas también con la exención en el pago de impuestos, como lo es el pago por el derecho de emisión de copias certificadas de actas de nacimiento. El argumento brindado por las víctimas, son los diversos procedimientos que deben hacer ante instancias federales, estatales o municipales, donde les solicitan una y otra vez, actas de nacimiento actualizadas de la persona desaparecida o bien de ellos mismos. Cuentan como solicitudes similares el descuento del pago de casetas en las carreteras estatales o el descuento parcial sobre el pago del predial.

En esta primera parte presenté cuáles son las instituciones que conforman la burocracia de búsqueda de personas en Veracruz, organizadas en torno al MEC.

La puesta en marcha efectiva de la CEBV devino en una institución que hasta el momento demuestra ser operativa en sus funciones y bien referenciada por la mayoría de los actores que pertenecen al campo de búsqueda del estado.

La CEDH y la CEEAIV antecedían a la CEBV y una vez incorporada esta nueva institución al mapa de actores, se encuentran en proceso de articulación y redireccionamiento de sus competencias en torno a la problemática de la desaparición y búsqueda de personas.

El poder legislativo, a través de la Comisión Especial de Seguimiento también cumple un rol importante en las definiciones sobre las modificaciones que las normas necesitan, los nuevos textos jurídicos que deben ser sancionados, y la selección de los y las consejeras del CEC.

En el apartado que sigue abordaré de qué manera la trama de actores e instituciones que hacen a la política pública de búsqueda de personas en Veracruz ejecutan estas acciones mediante las distintas formas y estrategias de búsqueda.

Segunda Parte

Formas de búsqueda

Una vez identificados y caracterizados los actores sociales y las instituciones comprometidas en la búsqueda de personas en Veracruz, habiendo atendido a la dificultad en el contacto con actores de relevancia como la Fiscalía, la Dirección de Servicios Periciales, la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Salud, el paso siguiente es especificar cómo se busca.

Como se planteó en el capítulo Reclamo, los colectivos de familiares de personas desaparecidas desarrollaron dos grandes formas de búsqueda, más allá de que por lo general sean referenciados bajo una de ellas.

Previo al giro forense, las actividades de búsqueda que realizaban los familiares consistían, de modo exclusivo, en el seguimiento de expedientes en las unidades de fiscalía, la presión en el organismo para el avance en la investigación y las acciones de visibilización de la problemática.

Luego de los sucesos de Ayotzinapa y las capacitaciones que fueron a realizar con el colectivo Los Otros Desaparecidos, el Colectivo Solecito se profesionalizó en tareas propias de las disciplinas de antropología y arqueología forense y salieron a campo a realizar búsquedas forenses.

Ésta imagen es la representación social más cristalizada que se tiene de los familiares de personas desaparecidas. Esto es corroborado por el propio personal de la CEBV en algunas ocasiones.

Las acciones de búsqueda forense implican, por un lado, la profesionalización y el equipamiento y, por otro, saber dónde buscar.

Veracruz ha descubierto hasta la fecha cerca de 500 fosas clandestinas, considerando estos espacios como diferenciados de las fosas comunes que existen en los panteones municipales, donde también pueden incluirse hipótesis de búsqueda de acuerdo con los análisis de contexto realizados.

En los relatos de las familias y acompañantes que pude reconstruir sobre las acciones forenses que realizan, uno de los puntos de mayor intriga es el hallazgo del predio. Es azaroso. En más de una ocasión no dependió de líneas de investigación sino de la pura casualidad o de las curiosas formas que toma la voluntad de algunas personas.

Éste fue el caso de Colinas de Santa Fe,⁴⁷ el primero de los predios de fosas clandestinas donde trabajaron las familias, las coordinadoras de Solecito supieron de su existencia por medio de un mapa que les fue entregado en mano en forma fugaz y anónima a varias mujeres del colectivo durante una marcha que hicieron en el Puerto de Veracruz el 10 de mayo de 2016 por el día de las madres.

Las fosas se encuentran dentro de un predio privado, en una zona residencial cercana al Puerto de Veracruz. Lucy sostiene la hipótesis de que el dueño del predio, quien nunca se interpuso a que con los correspondientes permisos de Fiscalía pudieran realizar las tareas de búsqueda correspondientes, tiene familiares desaparecidos en su familia y que por ese motivo les permitió trabajar durante tres años en su propiedad. Nunca lo vieron, ni saben sus datos personales.

Los trabajos de exhumación realizados en el predio Colinas de Santa Fe resultan explicativos de varios aspectos de la búsqueda forense.

En primer lugar, el predio, la cantidad de cuerpos que fueron recuperados, las condiciones del hallazgo dan cuenta de la magnitud no sólo de la problemática de la desaparición de personas en la entidad, sino sobre todo de la crisis de identificación forense a la que se enfrenta.

Por otra parte, las exhumaciones realizadas en Colinas de Santa Fe permiten ver el rezago que hay en términos de condiciones técnicas y operativas para la identificación de los restos localizados; y también la falta de capacidad y voluntad de investigación que las instituciones dedicadas a tal fin, en este caso la FGR, tenía para la correcta y exhaustiva excavación de las fosas. Lucy refiere que con los jornaleros y otras mujeres del colectivo decidieron trabajar en fosas que ya habían sido excavadas por la Fiscalía y aun habiendo localizado ésta cinco cuerpos “no buscaron más nada, de esos cinco cuerpos dejaron muchísimo”.

Del trabajo de recuperación realizado en Colinas de Santa Fe por el Colectivo Solecito, y la Policía Federal resultaron más de 300 cuerpos que aún esperan ser identificados genéticamente para luego ser restituidos a sus familias. Según Lucy algunos de los cuerpos “venían identificados” con credenciales en las ropas y documentos personales, sin embargo, esto no alcanza para poder confirmar fehacientemente la identidad de cada una de las personas que

⁴⁷ Colinas de Santa Fe es el predio que mayor cobertura tuvo por parte de los medios de comunicación locales e internacionales. Sin embargo, no es el único ni el más grande por su extensión o hallazgos. Para contextualizar el momento de su aparición: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39262697>

fueron localizadas sin vida, se trata de indicios que, de cualquier manera, podrían resolverse más prontamente si hubiera voluntad de hacerlo.

Si bien la actividad del predio Colinas de Santa Fe fue muy intensa y marca un punto en torno a las acciones de búsqueda forense realizadas en el estado, son más las lecciones aprendidas en términos de competencias, capacidades de identificación y condiciones de resguardo de los hallazgos positivos, que los cuerpos que pudieron ser entregados a las familias que los buscaban.

Así como Colinas de Santa Fe, existen varios predios que también son indicados por lo general a las mamás de los colectivos por personas ajenas, que por motivos desconocidos o justamente porque es algo por todos conocido, les dicen dónde buscar. Arbolillo, Parque Natura, entre otros, son predios donde los colectivos continúan haciendo búsquedas forenses en la actualidad.

Sobre este punto, una peculiaridad que puede leerse siguiendo la fragmentación de los colectivos descrita en el capítulo anterior, es una consecuente apropiación de los territorios establecida en función de quienes son los colectivos que realizan los hallazgos de los mismos. De esta manera, así como Colinas de Santa Fe fue un predio trabajado en forma completa por Solecito, otros colectivos también tienen sus “propios predios de búsqueda”, generando de este modo una fragmentación y apropiación de estos lugares, que son compartidos, eso sí, con las autoridades estatales que están obligadas por ley para dar cuenta de este proceso.

Brigada Nacional de Búsqueda

La búsqueda forense es una alternativa que encontraron familiares frente a las instituciones que intentaron previamente y sin éxito ocuparse de este problema. Las Brigadas Nacionales de Búsqueda son grupos temporales, conformados por familiares de personas desaparecidas — integrantes o no de asociaciones civiles—, y activistas de organizaciones sociales, que han contado con distintos grados de apoyo técnico, de monitoreo, de seguridad y pericial por parte de agentes estatales o expertos independientes. De acuerdo con sus integrantes, las BNB no persiguen la venganza del daño cometido a las víctimas, sino que su objetivo es encontrar restos humanos a través de su búsqueda en campo, para llevar paz y tranquilidad a las familias (Martos y Cruz 2017).

La BNB se formó en 2016, como un instrumento creado por la Red Enlaces Nacionales para fortalecer las búsquedas realizadas por sus integrantes. De acuerdo con su propia presentación, el trabajo de la BNB consiste en generar una transformación profunda de las comunidades en las que trabaja, así como potenciar y diagnosticar las capacidades de todas las formas de búsquedas realizadas por las familias locales. Busca fomentar la sensibilización y aumentar las capacidades institucionales a nivel estatal y federal para prevenir y atender la desaparición (Brigada Nacional de Búsqueda 2021).

En este sentido, los objetivos son mucho más amplios que la actividad de búsqueda en sí misma, ya sea que se trate de búsquedas en escenarios de vida o en escenarios forenses. Hasta el momento de redacción de esta tesis la BNB había realizado seis intervenciones, tres de ellas en Veracruz (la primera, la segunda y la quinta), una Sinaloa (la tercera) y una Guerrero (la cuarta); estaba en curso la sexta BNB, en Morelos.

En Veracruz, la primera y la segunda de las BNB fueron en 2016 en los municipios de Amatlán de los Reyes, Córdoba, Cuichapa y Ángel R. Cabada; y en Paso del Macho y Amatlán de los Reyes, respectivamente. La última de las BNB que tuvo lugar en Veracruz fue la quinta y fue en 2020, en los municipios de Coatzintla, Coyutla, Gutiérrez Zamora, Martínez de la Torre, Misantla, Papantla, Poza Rica, Tantoyuca, Tihuatlán y Tuxpan.

El inicio de las BNB en el estado estuvo íntimamente vinculado a la escalada de violencia y la organización local de los colectivos de familiares y agrupaciones de la sociedad civil. A principios de 2016 se realizó un taller de "Estrategias frente a la desaparición forzada para familiares y organizaciones de víctimas" convocado por la CMDPDH, I(dh) eas, Serapaz, Red Retoño y el IMDHD. Este taller contó además con la participación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y estuvo dirigido a los más de 40 familiares agrupadas en los colectivos Solecito de Veracruz, Solecito Córdoba, Familiares en Búsqueda María Herrera, Buscando a nuestros desaparecidos y desaparecidas, Colectivo Xalapa por la Paz, Red de Madres y Colectivo Córdoba-Orizaba.

Frente a la necesidad de generar un quiebre en las estrategias de búsqueda, con posterioridad a la realización de este taller, realizaron una convocatoria a nivel nacional para conformar un equipo de búsqueda en terreno y en pocas semanas comenzaron a llegar voluntarios desde distintos puntos del país como Guerrero, Coahuila, Sinaloa, Chihuahua, Morelos y Baja California (Martos y Cruz 2017).

Según el informe de BNB durante la quinta intervención participaron cerca de 400 en la

zona norte del estado. Las tareas de búsqueda de manera colectiva y horizontal se realizaron por medio de cinco ejes de trabajo: Escuelas, Búsqueda en Campo e Identificación Forense, Búsqueda en Vida, Iglesias y comunidades de Fe y Sensibilización a Funcionarios Públicos y Policías.

Cada uno de estos ejes cuenta con la participación de voluntarios y voluntarias y persigue sus propios objetivos, que hacen a la causa común de la intervención comunitaria que es la BNB durante los quince días de duración estimados en cada una de sus últimas ejecuciones. Esta práctica fue perfeccionándose con la experiencia acumulada y el intercambio con la movilización social y las agencias estatales. El eje de Búsqueda en vida, por ejemplo, es de reciente incorporación luego de la sugerencia de la CEBV, que colaboró en la última edición de la brigada en el estado.

En la visita de marzo de 2020 la BNB trabajó en forma articulada con el MEC. Esta experiencia generó en varios trabajadores y trabajadoras de la CEBV contactos con los voluntarios de la brigada, cuestión que abonó en una comprensión diferente del fenómeno para ambos actores.

Si bien la BNB desde sus inicios a esta parte fue creciendo en sus modos de acción, desarrollando una estructura propia de trabajo a través de una organización en comisiones de trabajo y ejes de intervención, en lo particular de las tareas de búsqueda forense y a lo largo de las cinco ediciones que se documentan en su informe⁴⁸ han recuperado cinco cuerpos que fueron debidamente identificados por las autoridades y restituidos a sus familias, pero siguen a la espera de identificación más de 4,300 restos óseos, lo cual corrobora lo ocurrido en Colinas de Santa Fe respecto a las capacidades de recuperación e identificación de los restos.

Búsqueda de la CEBV

Es posible distinguir diferentes procesos de trabajo en la CEBV que se corresponden con distintas formas de búsqueda. Las tareas administrativas se realizan en las oficinas y por lo general son de funcionamiento interno de la CEBV y de asistencia a los y las trabajadoras que realizan

⁴⁸ Para más información se sugiere la consulta del Informe V Brigada Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, 2021.

acciones por fuera del edificio. Sucede algo similar con la unidad de análisis de contexto, que situado en las oficinas del organismo alimenta todos los tipos de búsqueda.

Los equipos de búsqueda inmediata y de búsqueda de larga data en escenarios de vida y búsquedas de larga data en escenarios forenses, están a la vez distribuidos en forma regionalizada en las células norte, centro y sur, donde realizan sus acciones en campo.

En las búsquedas inmediatas, la articulación se realiza con varias dependencias del Estado como el Servicio Penitenciario, la Secretaría de Salud, la FGE, etc. Al referir experiencias de trabajo fallidas o bien poco eficaces, se mencionaron algunas las fallas en la coordinación con otros organismos, o bien en la comunicación entre las áreas de trabajo de la propia CEBV. Firmas, autorizaciones de oficio para liberar expedientes de viáticos, son algunas de las cuestiones que podrían ser mejoradas en el corto tiempo.

En el caso de búsqueda de larga data este proceso de trabajo dialoga con la FGE y con los colectivos de familiares de desaparecidos. Uno de los principales obstáculos es la falta de coordinación con las unidades de fiscalía en los trabajos en terreno y también con las autoridades federales. En principio, estas descoordinaciones pueden comprenderse por las dificultades que se observan en la distinción de las tareas de búsqueda y de investigación. El solapamiento de responsabilidades y competencias genera tensiones que muchas veces son interpretadas de modo negativo por parte de los colectivos.

Si bien la normativa se ocupa de distinguir estas obligaciones, de búsqueda y de investigación, en la práctica la frontera entre estas atribuciones se vuelve porosa.

Otro de los obstáculos mencionados en torno a este proceso de trabajo es la extensión territorial de la entidad federativa, que implica complicaciones en torno a la movilidad hacia los puntos de búsqueda, como también la vinculación con las familias y colectivos de familiares de las localidades y municipios más distantes respecto a la CEBV.

Uno de los aportes principales que pueden adjudicarse a la participación del Estado en las acciones de búsqueda de personas, articulando la mencionada burocracia de búsqueda, es aquella que tiene en los escenarios de búsquedas forenses que son guiados por planes de intervención.

Las búsquedas forenses se realizan en el estado por los colectivos de familiares a modo de apropiación del terreno, por parte de la BNB como intervención integral y desde la CEBV se pueden distinguir dos modos, uno de ellos bajo el acompañamiento a estas dos acciones de

búsqueda, aportando personal, movilidad y garantizando las condiciones de seguridad necesarias mediante a articulación a través del mecanismo con las áreas de seguridad y salud.

La otra forma que tiene la búsqueda forense en la CEBV es a través de planes de búsqueda mucho más sofisticados, que son producto de un esfuerzo colectivo entre los muchos actores que componen el campo de búsqueda de personas en la entidad.

El Plan Integral de Intervención del predio La Guapota, situado en el municipio de Úrsulo Galván, puede tomarse como un ejemplo de una política de búsqueda que respeta y circula por todos los instrumentos de la burocracia de búsqueda de personas local, atendiendo a las recomendaciones que son letra en la ley sobre las premisas que deben guiar en toda búsqueda de personas y promoviendo la participación de los familiares en todo el proceso.

Su aprobación dentro del MEC y las presentaciones de informes parciales de resultados en la Comisión de Evaluación y Seguimiento dan cuenta de un ejercicio de participación ciudadana activa y rendición de cuentas bastante poco frecuentes en otras políticas de estado vigentes.

Las acciones de búsqueda forense, las técnicas de recuperación y condiciones de resguardo de los hallazgos que se han ido consiguiendo en las fosas que se están exhumando, muestran también un avance importante respecto de los hallazgos producidos en los predios mencionados anteriormente.

En el plan de intervención de La Guapota se indica que no se deben recuperar restos que no puedan ser debidamente resguardados para su análisis. Esto genera cierta ansiedad en las familias, que tienen una experiencia acumulada de trabajo guiada por los hallazgos positivos, sin embargo, esta decisión es considerada prudente por la mayoría de los actores, en tanto ejecuta un proceso de recuperación prolijo y cuidado que, debido a la magnitud del predio y la crisis en la identificación forense en la que estado se encuentra, llevará muchos años de trabajo.

En la actualidad en Veracruz conviven diferentes estrategias y tácticas para la búsqueda de personas desaparecidas que pueden entenderse todas ellas como parte de la política pública de búsqueda local.

La creación de la CEBV y la puesta en marcha de competencias y obligaciones estatales en torno a la búsqueda de personas, suma agencias en un campo de intervención que cuenta con la trayectoria y experiencia de los familiares y las agrupaciones y organizaciones de la sociedad civil que durante mucho tiempo buscaron al margen del Estado.

Así, las búsquedas pueden describirse como administrativas y/o jurídicas, de larga data en escenarios de vida, de larga data en escenarios forenses, inmediatas, como intervenciones comunitarias de sensibilización social. Todas ellas son realizadas por los actores que componen la trama de búsqueda, teniendo por supuesto, particularidades y preferencias en sus modos de acción.

A partir del recuento de tipos de búsquedas de personas surgen reflexiones que han ido desarrollándose a lo largo de este texto. Una de ellas, argumentada desde la mutua constitución, es que el intercambio de las experiencias de las familias y las agencias estatales produce modificaciones en los roles de ambos actores en su interacción en el contexto de la desaparición y búsqueda de personas.

Las familias no abandonaron su la protesta y reclamo hacia el Estado, sino que incorporaron a sus funciones la participación en estructuras organizacionales como el CEC, que, si bien responde a iniciativas de la movilización social, es una figura de institucionalización de las demandas y contraloría de las acciones estatales. Por otro lado, las familias aportaron recursos humanos profesionalizados en oficios de búsqueda que, habiendo sido jornaleros del colectivo, hoy son parte de la nómina de la CEBV.

Por último, uno de los principales obstáculos que se observan en las formas de búsqueda de personas que se realizan desde el Estado es la indistinción de la frontera entre actividades de búsqueda y actividades de investigación, cuestión que se vuelve cada vez más evidente a medida que las tareas de búsqueda se profesionalizan.

Esta tensión puede analizarse al interior de las obligaciones y competencias del propio Estado, ¿a quién efectivamente le corresponden las tareas de búsqueda e investigación?, y también puede ser reflexionada en diálogo con la movilización social, que también se encuentra con los límites de la investigación en sus tareas de búsqueda (Martos y Cruz 2017). La crisis en torno a la identificación forense y el nulo avance en las carpetas de investigación son una muestra rotunda de ello.

Un interrogante que comienza a ser formulado es si conforme las desapariciones de personas continúan ocurriendo y estas tareas de búsqueda siguen perfeccionándose con mayores grados de integración entre las organizaciones sociales y las agencias estatales no se conduciría a una normalización de las búsquedas de personas en un Estado que hasta el momento no ha podido garantizar la procuración de justicia al respecto.

Conclusiones

Luego de haber problematizado las conceptualizaciones que el término desaparición de personas tuvo desde las ciencias sociales y el derecho en el primero de los capítulos analíticos de esta tesis, habiendo identificado a los actores sociales que forman parte de las tareas de búsqueda de personas mediante la sociedad civil organizada, el Estado, las agrupaciones; en este capítulo describí y analicé el papel de las instituciones que participan de la política de búsqueda y las formas y estrategias que llevan adelante.

En la primera parte describí el funcionamiento de las comisiones estatales de derechos humanos, de atención a víctimas y de búsqueda de personas, también del consejo estatal ciudadano. Desde el poder legislativo, la comisión de seguimiento de la problemática de la desaparición de personas del estado aporta debates y modificaciones que son necesarias en la vida cotidiana de las víctimas indirectas.

Si bien la única institución nueva de la burocracia de búsqueda local es la CEBV, es notorio el cambio en el funcionamiento y articulación institucional sobre este tema en el Estado.

En la actualidad, en Veracruz las familias, las acompañantes y el Estado buscan personas desaparecidas en acciones simultáneas, conjuntas, coordinadas y descoordinadas.

Uno de los mayores retos es la tensión que existe en las instituciones encargadas de buscar a las personas desaparecidas entre las tareas de búsqueda y de investigación, y de qué manera estas dos instancias que hacen a la problemática un problema complejo pueden complementarse, para saber no solo dónde están, sino también qué fue lo que pasó.

Capítulo 5

Reflexiones finales

Hallazgos

A lo largo de esta tesis busqué describir y analizar la construcción de la reciente política pública de búsqueda de personas en el estado de Veracruz mediante el argumento que considera al Estado como una construcción que realizan las personas, y que esta construcción presenta formas ambivalentes en su interacción con las personas.

Para ello trabajé a lo largo de tres capítulos experiencias, ideas y preguntas sobre las categorías desaparición, reclamo y búsqueda.

Respecto a la construcción del Estado y sus políticas públicas a través de las personas que le dan cuerpo, una de las primeras y más obvias reflexiones a las que he podido llegar es que la política pública de búsqueda de personas en Veracruz toma un tono particular protagonizado por los actores que componen el campo de la desaparición y búsqueda de personas en la entidad, que le permite estar a la cabeza de las formulaciones institucionales sobre esta cuestión a nivel federal.

En este sentido, identifiqué distintos tipos de perfiles de actores sociales que participan y construyen con sus acciones cotidianas la búsqueda de personas en el estado. Las familias organizadas a través de los colectivos, las acompañantes, las funcionarias, los asesores, las asociaciones de la sociedad civil y los organismos de cooperación internacional, todos ellos han formado y continúan modelando la política pública de búsqueda aquí analizada. Constituyen una red de actores estrecha, que tiene, como en todas las relaciones humanas, mejores vinculaciones entre algunos y formas más distanciadas entre otros.

Pensando en cuál es el camino que tomó esta creación institucional en la entidad, bajo la pregunta por qué sucedieron éstas articulaciones y no otras, fue posible identificar una trayectoria hipotética de creación de institucionalidades que comienza por el reconocimiento de las víctimas, continúa con las acciones de búsqueda y debiera finalizar con la impartición de justicia. La creación de burocracia de búsqueda de personas en Veracruz se encuentra en este segundo momento.

Si bien la única institución nueva de esta política pública es la CEBV, hay dos elementos que fueron clave para el avance de este proceso de construcción de institucionalidades, el primero de ellos, la coyuntura de cambios en las fuerzas políticas gobernantes en los ámbitos federal y estatal; y el segundo, los vínculos entre los actores políticos y la movilización social, urgida y organizada hace mucho tiempo.

Las articulaciones socio estatales que se presentaron bajo el dispositivo de mesas de trabajo, con sus tres momentos diferenciados, no estuvieron exentas de tropiezos, sin embargo, fueron el punto de partida que permitió el posterior despliegue institucional.

El interés de esta investigación radicó en ubicar en el eje de análisis al MEC, como articulador de todas las instituciones de la entidad que están dedicadas a la búsqueda de personas. Durante la fase de investigación empírica pude conocer el trabajo de distintas áreas de la gestión pública, en primer lugar, de la CEBV, de la CEEAIV, de la CEDH, de la Dirección General de Cultura de Paz y Derechos Humanos, así como también asesores de la Comisión Especial para la Problemática de la Desaparición de Personas del LXV Congreso del Estado.

Tal como lo describen los actores, el MEC funciona, es operativo y realiza las articulaciones que le corresponden, incluso con instituciones que no lo conforman por ley.

Con respecto a las instituciones que lo conforman, las instituciones existentes y la institución que fue creada ad hoc para este tema, desde el cambio de gestión de gobierno cuentan con una asignación presupuestaria que les permite trabajar en condiciones dignas y proyectar acciones necesarias para los ejercicios de cada institución.

La motorización que la creación de institucionalidad en la búsqueda de personas tiene en Veracruz es parte del impulso que acontece a nivel federal. El mencionado cambio de gestión de gobierno y la coincidencia de color político entre la federación y la entidad es una coyuntura favorable, dado que la problemática de la desaparición de personas es parte de la agenda política de la actual gobernación luego de la movilización histórica y constante de las víctimas indirectas.

Como se evidenció, esto no siempre fue así. En efecto, se pudo reconstruir a través de las distintas articulaciones entre la movilización social y el Estado, situando a estas interacciones como antecedentes directos en la definición de la posterior instrumentación de la burocracia de búsqueda.

En este sentido, las acciones del Estado en las búsquedas se suman a las ya realizadas por los colectivos, las acompañantes y las asociaciones de la sociedad civil, y pretenden organizar y extender a todas las personas el derecho a ser buscados. Así, el plan de intervención del predio

de La Guapota es un ejemplo de una acción conjunta que no delimita la participación de los familiares por su pertenencia a algún colectivo en particular, sino que abre el campo para la representación de los mismos.

Para la organización del movimiento social en Veracruz el paso de la Caravana del Sur fue determinante. Ahora bien, es preciso advertir una posible lectura que apunte a la siguiente linealidad: “la sociedad no sabía lo que pasaba” —Caravana del Sur /presencia de formas de activismo— “la sociedad ahora sabe lo que pasa y reclama”; si bien varias voces refieren que no se hablaba de la cuestión de las desapariciones en la entidad, era más bien un murmullo en voz alta que un desconocimiento de los hechos que acontecían. A la vez que aquellas propuestas que encuentran en acciones determinadas del activismo un despertar de conciencias suponen la existencia previa de una comunidad dormida o desinteresada y no considero que ese sea el caso de esta entidad en particular. La movilización y organización social es por definición compleja y este caso abona en esa misma idea.

¿Qué promovió que el reclamo se encienda y no cese en ese momento en particular? Sumado al calor provocado por la Caravana, el reconocimiento mutuo de estar atravesando una situación igual de dolorosa, el acompañamiento por personas que se sienten al servicio de lo que al otro le duele, la obligación de las autoridades de simular una respuesta y luego, el cambio de posicionamiento y la mutua constitución en términos políticos, pienso que pueden apuntar a mejorar la comprensión de por qué sucedió de esta manera en Veracruz.

Otro de los puntos que pueden incluirse entre los hallazgos de este texto, aún en forma rudimentaria y que permanece en órbita para futuras investigaciones, está vinculado a la pregunta por la traducción emocional o la forma en la que la emoción, tan presente en este tema, cobra institucionalidad.

Sobre este asunto, considero que parte del debate propuesto al comienzo, sobre la categoría misma, lo más mexicano de la desaparición de personas es la búsqueda de personas, incluso por sobre el esclarecimiento de los hechos. Comprender las muchas formas de ausencia que puede haber en la desaparición de alguien de una estructura de afecto en particular, obliga a considerar el vínculo relacional de este concepto.

Las diversas formas de registro tanto desde la movilización social como luego desde el Estado, que muestran una sofisticación elevada al realizar un conteo en tiempo real de los reportes recibidos, pueden permitir pensar en un horizonte de construcción de individualidades burocráticas a partir de los reclamos por una ausencia en la estructura familiar. Esta es una de

las traducciones institucionales posibles que las emociones pueden tener en la construcción de la política pública de búsqueda de personas.

Hacia el final de último capítulo planteé cual es hasta ahora uno de los principales obstáculos que se observan en las formas de búsqueda de personas que se realizan desde el Estado: la indistinción de la frontera entre actividades de búsqueda y actividades de investigación se vuelve cada vez más evidente a medida que las tareas de búsqueda se profesionalizan.

Esta tensión permanece al interior de las obligaciones y competencias del propio Estado y también en la movilización social que se encuentra con los límites de la investigación en sus tareas de búsqueda.

Pensando en clave de políticas públicas, este obstáculo puede ser interpretado analizando cuál es el argumento que sostiene la política pública de búsqueda de personas. Es posible decir que frente al problema público de la desaparición, la respuesta estatal es “todas las personas tienen derecho a ser buscadas”. La burocracia de búsqueda de Veracruz trabaja para garantizar ese derecho. Ahora bien, todavía no hay una política pública sobre el esclarecimiento de las causas del problema de la desaparición de personas, que permita constituir una respuesta igual de sólida que la que hasta ahora brindan las capacidades estatales de búsqueda.

Caminos sin salida

Por las limitaciones mencionadas, no fue posible contar con las experiencias y relatos de personas referenciadas con las instituciones dedicadas a la búsqueda de personas desaparecidas con anterioridad a la creación de la nueva burocracia, como son la Fiscalía General del Estado y la Dirección General de Servicios Periciales.

Ambas instituciones tienen además un rol determinante en esta nueva capa geológica que se descubre una vez que los procesos de búsqueda de personas desaparecidas comienzan a aceptarse entre las autoridades estatales y los familiares; el paso siguiente es responder a la crisis forense que muestran las recuperaciones de cuerpos y/o restos sin identificación y las miles de familias que siguen esperando a sus seres queridos.

Contar con este tipo de fuentes en investigaciones venideras será de vital importancia para completar el mapa de actores que compone esta burocracia de búsqueda.

Nuevos mapas

La escritura de este texto, pensado en una clave de lectura particular con enfoque en la búsqueda, se vio por momentos permeada por inquietudes que surgían de las vueltas a los datos necesarios para dar forma a esta narración.

Son varios los temas que me quedan en mente a partir de lo reflexionado. Desde la política pública, los estudios comparativos con otras entidades del país que tengan composiciones diferentes, como ser poca organización colectiva, o que estén conducidos por fuerzas partidarias opuestas con la federación; o mismo del SNBP en su conjunto con otros sistemas que atañen a los derechos humanos, como por ejemplo, las articulaciones con el Sistema Nacional de Víctimas.

Desde el análisis sociológico, me resulta interesante continuar profundizando las explicaciones sobre la búsqueda de personas desde el comportamiento de las personas mismas, desde las estructuras que las soportan o, como en este caso, desde las políticas que las dirigen, analizando otros temas que no han podido ser abordados en esta tesis como son las reparaciones económicas y sus impactos en la organización social, y también la participación de la sociedad entendida en un sentido extenso.

Una de las cuestiones que continúa provocándome es la participación de la sociedad encarnada en aquellas personas que actúan de reveladores de información de calidad, como son los predios de fosas clandestinas y sitios de búsqueda. Si la desaparición de personas es un fenómeno que afecta a la sociedad en forma conjunta, ¿qué lugar ocupan las personas que son parte de la aparente sociedad no-movilizada? ¿cuáles son las motivaciones que las empujan a revelar este tipo de información, tan valiosa, a las personas que identifican como protagonistas de este suceso? Espero poder continuar con estas reflexiones en proyectos venideros.

Propia brújula

A título personal y esquivando por completo hacer de la tragedia colectiva que la pandemia nos trajo un drama personal, durante el 2020 me relacioné con muy poca gente. Entiendo que, más allá de la afectación en la sociabilidad que esto puede generarme a largo plazo, fui afortunada.

Las primeras veces que salí de mi casa a encontrarme con otras personas fue para la realización de las entrevistas. Así, luego de un año de abstinencia social, en varias ocasiones me

encontré mirando la pantalla de la computadora personal de las acompañantes o coordinadoras de colectivos donde me mostraron mapas de predios, me indicaron con un croquis como habían sido enterrados los cuerpos, o los fragmentos de cuerpos, me mostraron fotos de las fosas, vi las bolsas que, agujereadas por las varillas, me contaron del olor que se siente en el hallazgo de un positivo.

En un café me emocioné cuando llamaron por teléfono a la coordinadora que entrevistaba para avisarle que en ese momento habían encontrado dos cuerpos más. “Dos tesoros”, me dijo, y nos tomamos de las manos, en un gesto de acercamiento prácticamente prohibido por las restricciones de cuidado sanitario que nos enmarcaban.

Fue el año que menos contacto físico tuve con las personas, sin embargo, estos encuentros fueron para mí una dosis intensa de humanidad.

Anexo Metodológico

El trabajo de campo de esta tesis tuvo lugar entre diciembre de 2019 y febrero de 2020. Haber contado con la posibilidad de participar como colaboradora externa en la evaluación de uno de los componentes de la Prueba Piloto del Diplomado de Búsqueda de Personas que tuvo lugar en el CIESAS Golfo entre diciembre de 2019 y junio de 2020, permitió acercarme al campo de modo anticipado a lo propuesto por el calendario académico de la maestría; este inicio previo se convirtió en una ventaja ya que pude establecer algunos contactos antes de la emergencia sanitaria de COVID-19 que tuvo lugar a partir de marzo del año pasado.

En las circunstancias de distancia social, suspensión y limitación de actividades, la planificación de una etnografía resultó una empresa quijotesca. La condición de inmersión profunda en el trabajo de campo, estando allí, conociendo con y a través de las personas que fueron parte del objeto empírico de este proyecto; como también la observación participante en los escenarios propios, simplemente no pudieron ser planificadas.

Por este motivo, se conservó el enfoque etnográfico sin por eso pretender desarrollar esta forma de investigación de manera acabada, ni ceñirse a sus condicionantes metodológicos. La propuesta se enfocó en agudizar la mirada y posteriormente la escritura siguiendo los lineamientos de una investigación cualitativa que incorporó otro tipo de acercamientos y herramientas para el conocimiento y descripción del objeto de investigación.

De esta manera, la fase de investigación empírica de este trabajo comenzó a fines del 2019 y se mantuvo a lo largo del 2020 y comienzos del 2021 atendiendo a las indicaciones sanitarias que se establecieron en Xalapa y alrededores, de acuerdo con el semáforo de actividades que semana a semana se fue actualizando desde la autoridad estatal. Cuando los condicionamientos de la contingencia sanitaria fueron más estrictos los encuentros y entrevistas pautadas fueron realizadas a través de plataformas virtuales. Se desarrollaron protocolos y estrategias de trabajo que contemplaban estos pormenores, sin embargo, debido al contexto de incertidumbre ha sido difícil poder llevar a cabo parte de las actividades ideadas, sobre todo aquellas que implicaban un acercamiento con personas que no conocía.

La gran mayoría de las actividades de este tramo fueron realizadas en Xalapa, algunas de ellas tuvieron lugar en Coatepec y en Huatusco. Los primeros acercamientos fueron en el CIESAS Golfo, donde tuvieron lugar algunos encuentros. Luego, se realizaron entrevistas en la

Comisión Estatal de Búsqueda de Personas de Veracruz (CEBV), la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas de Veracruz, la Comisión de Derechos Humanos de Veracruz, la Dirección General de Cultura de Paz y Derechos Humanos, y la oficina de Servicios y Asesoría para la Paz A. C. en Xalapa. También se realizaron entrevistas en bares de la zona céntrica de las ciudades de Xalapa, Coatepec y Huatusco. En algunos casos los encuentros fueron en los domicilios particulares de las personas entrevistadas.

Se realizaron observaciones, algunas de carácter participante y otras simplemente observaciones, en actividades que realizaron los colectivos de familiares de personas desaparecidas durante el mes de diciembre de 2019 en el Parque Juárez, ubicado en el centro de la ciudad de Xalapa.

Para describir la construcción de la política pública de búsqueda de personas en Veracruz se identificaron, de modo previo al momento de la investigación empírica, perfiles posibles a ser contactados y entrevistados de acuerdo con su participación en el campo. Así, los actores principales de esta trama local de búsqueda pueden identificarse de la siguiente manera: los colectivos de familiares de desaparecidos, principal actor político, clave y evidente, en el fenómeno de la desaparición y búsqueda de personas, representados por sus coordinadoras; las acompañantes de los colectivos de familiares de desaparecidos, un rol fundamental en la construcción de la institucionalidad en torno a la búsqueda en Veracruz; las funcionarias de las instituciones de la entidad federativa que componen el Mecanismo Estatal de Coordinación de Búsqueda de Personas de Veracruz (MEC); los trabajadores y trabajadoras de la CEBV, organismo de reciente creación en el estado, ajustado a la estrategia de búsqueda de personas nacional.

A los colectivos de familiares de personas desaparecidas, los acompañantes, las funcionarias y trabajadores y trabajadoras de las instituciones de búsqueda, se sumaron a lo largo del desarrollo del trabajo de campo otros perfiles que permitieron enriquecer el enfoque sobre la construcción de la política pública de personas en Veracruz, estos fueron asesores del Congreso del Estado, periodistas de medios locales de comunicación y voluntarios de la Brigada Nacional de Búsqueda, que completaron de este modo la trama de actores identificada en la realización de esta tesis.

En el marco de la evaluación de uno de los componentes de la Prueba Piloto del Diplomado de Búsqueda de Personas entrevisté a diez trabajadores y trabajadoras de la CEBV en dos instancias, poco después del inicio del Diplomado y una vez finalizado el mismo. Esto

me permitió asistir a dos cortes temporales que evidenciaron la velocidad con la cual se está construyendo la institucionalidad de la CEBV.

Para dicha evaluación se trabajó con un diseño de abordaje cualitativo, de tipo descriptivo exploratorio que fue realizado por el Comité Tripartito de Evaluación (CTE) el cual fue constituido por una persona integrante de la CNB, una de la CEBV y una del CIESAS-Golfo. La información fue recogida a través de entrevista semidirigidas y observaciones no participantes. Esta forma de trabajo destacó las voces de los y las trabajadoras de la CEBV, sus opiniones, percepciones, creencias y valoraciones respecto a la desaparición y búsqueda de personas, y cómo estas representaciones se construyen colectivamente.

La selección de los participantes de la evaluación se realizó en tres etapas, en un primer momento se seleccionó la cantidad de personas a ser entrevistadas de acuerdo con las áreas de trabajo existentes en la CEBV para diciembre de 2019. De este modo se distinguieron seis perfiles correspondientes a: búsqueda inmediata, búsqueda forense, búsqueda en vida de larga data, jurídico, análisis de contexto y administración. En segundo lugar, para determinar quiénes conformarían estos perfiles, se seleccionó de modo aleatorio una persona por cada perfil. Por último, se incluyeron de modo intencional las tres personas que componen la oficina de la Encargada de Despacho y una profesional que brinda asistencia psicológica, de acuerdo con el interés de incorporar estas visiones en la evaluación. De este modo, la muestra final quedó compuesta por diez personas en total, cuatro varones y seis mujeres.

Se realizaron entrevistas semi estructuradas cuyo guion fue elaborado en forma conjunta por el CTE y se realizaron observaciones no participantes de las sesiones del Diplomado que tuvieron lugar en el auditorio de CIESAS Golfo, en forma presencial y virtual. Las observaciones no participantes se realizaron de modo presencial desde diciembre de 2019 a marzo de 2020, momento en el cual se trasladaron al formato virtual para el total de los asistentes hasta mayo de 2020.

Respecto a la toma de entrevistas, el primer relevamiento se realizó de forma presencial a finales de diciembre de 2019 y principios de enero de 2020, de manera alternada en las instalaciones del CIESAS Golfo durante las sesiones del Diplomado y en las oficinas de la CEBV. El segundo relevamiento fue previsto para mayo de 2020 pero fue postergado hasta que las condiciones sanitarias fueron propicias para retomar las actividades. De esta manera, la segunda toma de entrevistas fue realizada en su mayoría en forma virtual a través de la plataforma Zoom (sólo cuatro entrevistas se realizaron en las oficinas de la CEBV) y siguiendo un esquema

escalonado, que se extendió desde fines de julio de 2020 hasta diciembre de 2020 debido a las condiciones de aislamiento preventivo de todas las personas participantes. El tiempo de duración de las entrevistas en ambas etapas del relevamiento fue de 20 a 60 minutos.

Los siguientes perfiles que se contactaron fueron tres acompañantes de los colectivos de familiares de personas desaparecidas en Veracruz, dos de ellas a su vez fueron miembros del Consejo Estatal Ciudadano. Con estas personas mantuve varios encuentros y compartí actividades de visibilización de la problemática en el espacio público, donde pude conocer a través suyo a coordinadoras de distintos colectivos de familiares de personas desaparecidas que tienen base en Xalapa.

Los primeros encuentros con los acompañantes fueron informales, a modo de presentación, y luego se realizaron las entrevistas fueron que en este caso fueron abiertas con algunos ejes previamente delineados que pretendían abarcar información sobre los siguientes temas: a) acercamiento a la búsqueda de personas en el estado, b) participación en la Caravana del Sur y Movimiento por la Paz, cómo llegaron a formar parte de la misma, cuál fue su impresión de ese proceso, qué elementos de aquel movimiento continúan en el presente; c) organización de los foros previos a la sanción de la Ley Estatal en Materia de Desaparición de Personas; postulación para el Consejo Estatal Ciudadano, d) acompañamientos actuales a familiares y colectivos de familiares de desaparecidos en Veracruz, e) impresiones y participación en el Mecanismo Estatal de Coordinación, f) impresiones sobre el desarrollo y ejecución de los planes de búsqueda de los predios La Guapota y Playa Vicente. En algunos casos pudieron ser recorridos todos los ejes de interés, en otro no, dado que el desempeño como acompañante fue posterior a algunos de los eventos consultados. En todos los casos se accedió a información de calidad y valiosa, de interés académico y social, que rebasa los límites de esta investigación y se espera pueda ser recuperada en estudios posteriores.

El acercamiento y contacto con las personas que representan a las instituciones que componen el MEC, en su mayoría funcionarias públicas, fue posible en principio a través de la Encargada de Despacho de la CEBV, con quién ya me había encontrado en dos oportunidades en las entrevistas de la evaluación del Diplomado.

A través suyo pude acceder a otras funcionarias, que a su vez me facilitaron los contactos de otras servidoras públicas —como también de otros perfiles, como asesoras del cuerpo legislativo del Congreso del Estado, coordinadoras de colectivos de familiares de personas desaparecidas, miembros de organizaciones internacionales que en su momento estuvieron en la

gestión pública—, de acuerdo al relevamiento de tipo bola de nieve propio de esta etapa de la investigación empírica.

Estos encuentros fueron realizados en sus espacios de trabajo, acordando la cita con antelación, salvo una de ellas que fue entrevistada por la plataforma Zoom. Las entrevistas fueron abiertas y se orientaron por un guion de entrevista con ejes a relevar que fue diseñado previamente, los temas de interés fueron los siguientes: a) función y antigüedad en el cargo, de qué modo llega a la función pública, b) cuáles son las percepciones y creencias sobre el fenómeno de la desaparición en Veracruz, c) cuál fue su participación en el proceso de sanción de la legislación estatal, d) de qué manera se inserta la institución de pertenencia al MEC, cómo es la interlocución con las otras instituciones que componen el MEC, cuáles son los obstáculos que sitúan para su funcionamiento, e) cuáles son los desafíos que percibe para su tarea.

De igual manera que en el caso de las y el acompañante, la mayoría de los temas pudieron ser abordados con soltura, abriendo en cada caso aristas de análisis distintas. Casi todas las funcionarias accedieron a que la entrevista sea grabada digitalmente, en estos casos la referencia en los textuales es con nombre y apellido, dada la función pública que desempeñan. La Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de Veracruz accedió a la entrevista —pero no a la grabación de la misma—, brindó datos de la institución que encabeza y posibilitó el contacto con coordinadoras de colectivos de familiares de desaparecidos.

Las entrevistas a las funcionarias que representan a las instituciones que componen el MEC se realizaron durante los meses de diciembre de 2020 y enero de 2021, debido a las dificultades previamente mencionadas en torno a la planificación de una agenda atada a la apertura y cierre de actividades debido a la contingencia sanitaria.

Es preciso aclarar que la búsqueda de personas desaparecidas fue considerada una actividad esencial en todo el país, de modo que las instituciones estatales abocadas a este tema no limitaron en su totalidad sus servicios. Sin embargo, la urgencia que demanda una tarea de estas características permitió que las entrevistas pudieran realizarse recién a fin de año, teniendo que extender los límites del trabajo de campo más allá de diciembre.

En función de estas limitaciones no han podido entrevistarse a representantes de la Secretaría de Gobierno, de la Dirección General de Servicios Periciales, de la Secretaría de Salud, de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Secretaría de Finanzas y Planeación que junto a las instituciones más arriba mencionadas conforman el MEC. Si bien se habían conseguido los

contactos de los y las referentes de estas instituciones, lamentablemente los tiempos de ejecución del calendario académico no pudieron extenderse mucho más.

El acercamiento con las coordinadoras de colectivos de familiares de personas desaparecidas pudo darse por varias vías, evidenciando de este modo la centralidad de este actor en la trama de búsqueda de personas local.

En las actividades realizadas a fin de año en Parque Juárez pude conocer a las coordinadoras de los colectivos Buscando a nuestros desaparecidos y desaparecidas, Enlaces Xalapa y Familiares en búsqueda María Herrera Xalapa. En dicho espacio realicé observaciones y colaboré tomando algunas fotografías que luego se utilizaron para difundir el evento en redes sociales y circular entre los colectivos. En ese entonces mantuve charlas informales en las cuales conversamos principalmente sobre las salidas a búsqueda en terreno durante la pandemia, las complicaciones que encontraban en este punto y los avances que esperaban respecto al Plan de La Guapota.

Entrevisté a las coordinadoras de los Colectivos Buscando a Nuestros Desaparecidos y Desaparecidas y Familiares en búsqueda María Herrera Xalapa, con las coordinadoras de Enlaces Xalapa compartimos charlas e intercambiamos mensajes pero, por cuestiones de agenda, no pudimos concertar una entrevista formal. Estos encuentros y entrevista tuvieron lugar en la ciudad de Xalapa durante los meses de diciembre de 2019, enero y febrero de 2021.

La directora de Cultura de Paz y Derechos Humanos me facilitó el contacto de la coordinadora de Colectivo Solecito, con quien mantuve encuentros informales y realicé varias entrevistas en Coatepec. De este espacio entrevisté también a otra de las coordinadoras, en la ciudad de Huatusco.

En los encuentros y conversaciones informales con todas las coordinadoras de colectivos de familiares de personas desaparecidas que conocí a lo largo de esta investigación, procuré presentarme y explicar con claridad los motivos de mi acercamiento y mi interés en el tema. En estas charlas, cada una de ellas, de acuerdo con sus formas particulares de presentación, sostuvo una actitud de vigilancia hacia la tarea que en este reciente tiempo el estado veracruzano realiza en torno a la búsqueda de personas, en algunas esta vigilancia fue acompañada de cierta cordialidad y entendimiento, en otras prevaleció el reclamo y la sospecha, y en algunas la atención dedicada a este punto fue más dispersa.

Todas las entrevistas que se realizaron con las coordinadoras fueron abiertas. En este caso, al igual que en los perfiles anteriores, diseñé una guía orientadora que no fue necesario

seguir al detalle, sino que se favoreció el discurrir propio del relato de cada una de las entrevistadas.

En este sentido, conocer las particularidades de los casos de búsqueda personales de las coordinadoras de los tres colectivos que finalmente se incluyeron en la investigación, no era parte de los objetivos de esta tesis, como sí conocer cuáles y cómo fueron los intercambios que como sociedad civil movilizada tuvieron y tienen con el estado veracruzano en la creación de la burocracia de búsqueda de personas. Esta decisión tuvo que ver principalmente con evitar cualquier situación que pueda entenderse como una forma de revictimización o utilización desinteresada de su caso familiar.

Sin embargo, y pese a las limitaciones que la distancia social impuso, en algún momento de las entrevistas realizadas —a modo de presentación o una vez avanzada su narrativa—, todas me contaron los pormenores de la desaparición y búsqueda en la que se encuentran en lo personal.

Durante el último mes de la fase de investigación empírica realicé trabajo de archivo en la CEBV. Con la colaboración del equipo de la comisión de lectura a las minutas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del MEC y a las minutas del Grupo de Trabajo creado por la Comisión de Evaluación y Seguimiento del Plan Integral del predio “La Guapota”, localidad El Paraíso en el municipio de Úrsulo Galván.

Esta actividad fue complementaria a la lectura de los documentos e informes que me fueron facilitados por las funcionarias y las acompañantes a lo largo de los encuentros y entrevistas que fui manteniendo con cada una de ellas. Algunos de estos archivos forman parte de la documentación oficial realizada por las instituciones y otros son parte del registro minucioso que casi todas las personas refirieron realizar. La documentación personal de este proceso es parte de lo que puede entenderse como el comienzo de la creación conjunta de institucionalidad.

El trabajo de campo fue formándose a lo largo del tiempo, en los mejores casos logré generar confianza y lazos afectivos con las participantes de la investigación que se mostraron sumamente dispuestas a compartir sus experiencias. Todas las personas que conocí y entrevisté tienen mucho para decir sobre este proceso que se encuentra aconteciendo en Veracruz.

A través de sus experiencias y narraciones que las personas que participaron de este trabajo me brindaron información que desborda por completo los magros objetivos que me

propuse al comenzar esta tesis. Espero que este ejercicio reflexivo al que se entregaron pueda ser recuperado de una mejor manera en estudios más profundos.

La búsqueda de personas desaparecidas es un objeto de estudio complejo, ya que se encuentra en construcción, y responde a un fenómeno que no se comporta en la actualidad mexicana tal como ha sido conceptualizado en países del cono sur.

Como mencione en la introducción, desenfocar el ángulo e análisis sobre lo conocido de las desapariciones en América Latina, y en Argentina en particular, fue el principal desafío de esta tesis. Comencé este trabajo con ideas muy arraigadas que puse en duda para poder desarrollar un marco conceptual más amplio. El trabajo de campo ha ido retroalimentación la fundamentación teórica de esta investigación, parafraseando a Javier Auyero, para poder ver fue necesaria al menos una teoría provisional a revisar, mejorar y reconstruir.

Referencias

Fuentes bibliográficas

Amhed, Sara. 2004. *La política cultural de la emociones*. 1a ed. en español. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios de Género.

Ansolabehere, Karina, Bárbara Frey y Leigh Paine. 2017. “La constitución de la desaparición forzada. Vínculos entre los significados legales y sociales de la desaparición” en *Desde y frente al Estado: pensar, pensar, atender y resistir la desaparición de personas en México*, coordinado por Javier Yankelevich, 1a ed., Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Anstett, Elizabeth. 2017. “Comparación no es razón: a propósito de la exportación de las nociones de desaparición forzada y detenidos desaparecidos”. En *Desapariciones. Usos locales, circulaciones globales.*, editado por Gabriel Gatti, 1a ed., 288. Temas para el diálogo y el debate. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Argüello Cabrera, Libertad. 2019. “Desaparición de Personas en México: Las organizaciones de familiares y la estructura de oportunidades políticas”. En *Revista Mexicana De Ciencias Penales* 2 (8):3-35.

Auyero, Javier, y Katherine Sobering. 2021. *Entre narcos y policías: Las relaciones clandestinas entre el Estado y el delito, y su impacto violento en la vida de las personas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Auyero, Javier, y Maria Fernanda Berti. 2013. *La violencia en los márgenes: una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Katz Editores.

Auyero, Javier. 2013. *Pacientes del Estado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba.

Azaola, Elena. 2021. “El Movimiento por la paz con justicia y dignidad”. *Desacatos*, núm. 40 (septiembre-diciembre) pp 159–170.

———. 2012. “La violencia de hoy, las violencias de siempre”. *Desacatos*, núm 40, (septiembre-diciembre) pp 13-32.

Bourgois, Phillippe. 2015. “Insecurity, the War on Drugs, and Crimes of the State. Symbolic Violence in the Americas”. En Auyero, J. y Bourgois, P. y Scheper-Hughes (eds.), *Violence at the urban margins*. New York: Oxford University Press (305-322).

Calveiro, Pilar. 2021. “Desaparición y gubernamentalidad en México”. *Historia y Grafía*, num56, (enero) pp 17-52.

- . 2012. *Violencias de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen organizado como forma de control global*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Cuéllar, Alejandro Castillejo. 2005. “Unraveling Silence: Violence, Memory and the Limits of Anthropology’s Craft 1”. *Dialectical anthropology* num 29 (2): 159–80.
- Dowbor da Silva, Monika . 2012. “A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)”. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, Brasil.
- Dulitzky, Ariel. 2016. “Prólogo del Relator del Grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas”. En *La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*, (7–12) Ciudad de México: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos.
- Duran Martínez. 2018. *The politics of drug violence. Criminals, Cops, and politicians in Colombia and México*. New York: Oxford University Press.
- Durin, Severine. 2021. “Y la culpa no era suya, ni dónde estaba, ni cómo vestía”. En *Boletín del Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales* (marzo) pp 133-139.
- Ferrándiz, Francisco, y Antonio C. G. M. Robben. 2015. “Introduction: The ethnography of exhumations”. En *Necropolitics*, 1–38. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Galindo, Carlos, Susana Ramírez y Juan Manuel Rodríguez. 2019 “Historia, retos de mejora y cifras del registro de personas desaparecidas”. En *Temas Estratégicos*, núm 70. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.
- García, Johan Gordillo. 2020. “Lenguaje de derechos y apertura de oportunidades legales para el cambio social: el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y la Ley General de Víctimas”. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* 65 (239) pp 291–321.
- Garza Placencia, Jaqueline. 2017. “Actores y redes del movimiento por los derechos humanos en América Latina”. *Boletín de Antropología Universidad de Antioquía*, vol 32, núm. 53 (enero-junio) pp 158-179.
- . 2020. *Desafíos para la gobernanza en seguridad: búsqueda e investigación de la desaparición de personas en Jalisco*.
- Gatti, Gabriel, Ignacio Irazuzta, y Ramón Sáez. 2020. “Los no contados. Desbordamientos del concepto jurídico de desaparición”. En *Athenea digital*, num 20 (3).
- Gatti, Gabriel, Ignacio Irazuzta, y María Martínez. 2019. “La desaparición forzada de personas: circulación transnacional y usos sociales de una categoría de los derechos humanos”. *Oñati Socio-Legal Series* 9 (2) pp 145–54.
- Gatti, Gabriel, ed. 2017. *Desapariciones: Usos locales, circulaciones globales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

- González Villarreal, Roberto. 2012. *Historia de la desaparición. Nacimiento de una tecnología represiva*. Ciudad de México: Editorial Terracota.
- Gravante, Tommaso. 2018. “Desaparición forzada y trauma cultural en México: el movimiento de Ayotzinapa”. *Convergencia* 25 (77) pp 13–28.
- Gupta, Akhil. 1995. “Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state”. *American ethnologist* vol 22, num 2, pp 375–402.
- . 2005. “Narratives of corruption: Anthropological and fictional accounts of the Indian state”. *Ethnography*, vol 6, núm 1, pp 5–34.
- González Pelayo, Raúl. 2021. Avatares del testigo: memoria, olvido y silencio ante las desapariciones en un barrio de la frontera norte de Coahuila. Tesis de Maestría. CIESAS Noreste, México.
- Gurza Lavalle, Adrián, Euzeneia Carlos do Nascimento, Monika Dowbor da Silva y José Szwako. comps 2018. *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Río de Janeiro: EdUERJ.
- Houtzager, P. 2003. “From polycentrism to the polity” En *Changing Paths. International Development and the New Politics of Inclusion* P. Houtzager and M. Moore. Pp 1–31. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Huffschmid, Anne. 2018. “El poder de lo forense Notas para repensar la antropología forense, el derecho de los muertos y la necropolítica desde el México actual”. *Recordar el pasado para imaginar otro futuro: artes y políticas de la memoria en Centroamérica Memoria, ciudad e imaginarios urbanos en Centroamérica*.
- Irazuzta, Ignacio. 2020. “Buscar como investigar: prácticas de búsqueda en el mundo de la desaparición en México”. *Sociology and Technoscience*, vol 10, núm 1, pp 94–116.
- . 2017. Aparecer desaparecidos en el norte de México: Las identidades de la búsqueda. En *Desapariciones. Usos locales, circulaciones globales.*, editado por Gabriel Gatti, 1a ed., 288. Temas para el diálogo y el debate. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Irazusta, Ignacio, María Martínez y Estela Schindel. 2019. “Desaparición. La vida en sus límites”. *Oñati Socio-Legal Series*, vol 9, núm 2, pp 145–54.
- Isunza Vera, Ernesto y Felipe Hevia de la Jara. 2006. *Relaciones sociedad civil-Estado. Un ensayo de interpretación*. Ciudad de México: Ciesas/Universidad Veracruzana.
- Joseph, Gilbert, y Daniel Nugent. 2002. “Cultura popular y formación del Estado en el México revolucionario”. *Aspectos cotidianos de la formación del Estado*, pp 31–52.
- Koonings, Kees y Dirk Kruijt. 2015. *Violence and Resilience in Latin American Cities*, Londres: Zed Books.

- Martí, Salvador, y Ricard Gomà. 2002. *Creadores de democracia radical: movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Martos, Alvaro y Elena Jaloma Cruz. 2017. “Desenterrando el dolor propio: las Brigadas Nacionales de Búsqueda de Personas Desaparecidas en México” en *Desde y frente al Estado: pensar, pensar, atender y resistir la desaparición de personas en México*, coordinado por Javier Yankelevich, 1a ed., Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Menjívar, Cecilia y Shannon Drysdale Walsh. 2017. The Architecture of Femicide: The State, Inequalities, and Everyday Gender Violence in Honduras. *Latin American Research Review*, vol 52, num 2, pp 221–240.
- Mische, Ann. 2008. *Partisan Publics: Communication and Contention Across Brazilian Youth Activist Networks*. New Jersey: Princeton University Press.
- Nascimento, Euzeneia Carlos do. 2012. “Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos” Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, Brasil.
- Olvera Rivera, Alberto Javier. 2019. “Crisis de régimen, autoritarismo subnacional y reforma penal en México”. *Perfiles Latinoamericanos*, Flacso México, vol 27, num 52.
- Ovalle, Liliana Paola y Alfonso Díaz Tovar. 2019. *Memoria prematura. Una década de guerra en México y la conmemoración de sus víctimas*. 1a ed. Ciudad de México: Fundación Heinrich Boll.
- Palacio del, Celia 2020. *Por que la lucha por un hijo no termina... Testimonios de las madres del Colectivo Familias de Desaparecidas Orizaba-Córdoba*. 1a ed. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Palma López, María De Los Angeles. 2021. “La incidencia de la dimensión afectiva en los ciclos de acción en el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad” Tesis de Doctorado. Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Palma López, María de los Ángeles. 2018. “El repertorio de la protesta y los lugares de la memoria. El caso del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD)”. *Espacios Transnacionales*, vol 6, núm 11, (enero-diciembre) pp 56-69.
- Penglease, R. Ben. 2014. *Living with insecurity in a brazilian favela. Urban violence and daily life*. New Brunswinck, NJ: Rutgers University Press.
- Pita, María Victoria. 2010. *Formas de morir y formas de vivir: el activismo contra la violencia policial*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Puerto.
- Pozos Barcelata, Adriana. 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 de Doctorado. Université du Québec Á Montréal, Quebec.
- Robledo Silvestre, Carolina. 2017. *Drama social y política del duelo: Las desapariciones de la guerra contra las drogas en Tijuana*. 1a ed. Ciudad de México: El Colegio de México.

- . 2019. “Peinar la historia a contrapelo: reflexiones en torno a la búsqueda y exhumación de fosas comunes en México”. *Encartes*, vol 2, núm 3, pp 13-42.
- . 2016. “Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México”. *Íconos*, núm 55, (mayo) pp 93-114.
- . 2012. “Crisis de representación y nuevos actores de la violencia actual. Una aproximación a la presunción de muerte en el caso de los desaparecidos en Tijuana”. *Revista Legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, vol 5, núm. 10, pp 67-91.
- Robb Larkins, Ericka. 2015. *The spectacular favela. Violence in modern Brazil*. Oakland: University of California Press.
- Santamría, Gemma y David Carey 2017. *Violence and crime in Latin America. Representations and Politics*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Schedler, Andreas. 2018. *En la niebla de la guerra: Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*. 2da ed. Ciudad de México: CIDE.
- Scheper-Hughes, Nancy y Philippe Bourgois. 2004. “Introduction: making sense of violence”. En *Violence in war and peace: an anthology*, Nancy Scheper-Hughes y Philippe Bourgois eds, pp1-27. Oxford: Blackwell.
- Skocpol, Theda. 2014. “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”. En *Revista Santander*, vol 9, pp 92-119.
- Sharma, Aradhana y Akhil Gupta. 2006. “Introduction: Rethinking theories of the state in an age of globalization”. En *The Anthropology of the State: A reader*. Aradhana Sharma and Akhil Gupta, eds. 1–41. Malden, MA: Blackwell Pub.
- Shore, Cris. 2010. “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”. *Antípoda. Revista de antropología y arqueología*, núm. 10 (junio) pp 21–49.
- Tilly, Charles. 2002. *Stories, Identities, and political change*. 1a ed. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Verástegui González, Jorge (coord). 2018. *Memorias de un corazón ausente*. 1a ed, Ciudad de México: Fundación Heirinch Boll.
- Verástegui González, Jorge y Alicia Cuevas (coords) 2020. *Tinta para la memoria*. 1a ed, Ciudad de México: Fundación Heinrich Boll.
- Vicente Ovalle, Camilo. 2019. “Tiempo suspendido: una historia de la desaparición forzada en México, 1940-1980”. *Tiempo suspendido*, 1–359.
- . 2021. “Desapariciones en México: la emergencia de un campo”. *Historia y gráfica*, junio, 53–87.

- Villareal Martínez, María Teresa. 2020. “La gobernanza para enfrentar el problema de la desaparición de personas. Experiencias de interlocución entre familiares de personas desaparecidas y autoridades gubernamentales en los estados de Coahuila y Nuevo León (2009-2018). *Estudios Políticos*, núm 59, (septiembre) pp75-97.
- . 2016. “Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y la procuración de justicia” *Intersticios Sociales*, núm 11 (marzo-agosto) pp 1-28.
- . 2015. “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 13, núm 23, pp 85-97.
- . 2014. “La desaparición de personas en Veracruz”. *Clivajes. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 1, (enero-junio).
- Villa Sánchez, Itzel. 2016. Estudio de las estrategias de visibilización empleadas por el Colectivo por la Paz Región Xalapa. Tesis de Maestría. Facultad de Antropología, Universidad Veracruzana.
- Weber, Max. 1964. *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. 2a ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Yankelevich, Javier, coord. 2017. *Desde y frente al Estado: pensar, atender y resistir la desaparición de personas en México*. 1ª ed. Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- . 2019. “Un concepto comunicativo de la desaparición de personas y dos notas jurídicas al respecto” *Inacipe Revista Mexicana de Ciencias Penales*, núm 8, pp 38-55.
- Zaremberg, Gisela y Carlos Torrealba. 2020. “Sociología política relacional: aportes analítico-metodológicos para la investigación social”. En *Debatir la sociología* Tavera Fenollosa, Ligia y Nelson Arteaga Botello (coords.) pp87-104. Ciudad de México: Flacso.
- Zavaleta Betancourt, José Alfredo. 2012. “La indignación de las víctimas en México”. *La palabra y el hombre*, núm 20, (primavera) pp 31-36.
- . coord. 2012. *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Clacso.
- Zelizer, Viviana A. 2012. “How I became a relational economic sociologist and what does that mean?” *Politics & Society* 40 (2) pp 145–74.
- Zurbriggen, Cristina. 2011. “Gobernanza: una mirada desde América Latina”. *Perfiles Latinoamericanos*, vol 19, núm 38, pp 39-64.

Notas periodísticas

Escalante Gonzalbo, Fernando. 2011. “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso” Nexos, enero. Consultado el 20 de diciembre de 2021: <https://www.nexos.com.mx/?p=14089>

Guerrero Gutiérrez, Eduardo. 2011. “La raíz de la violencia” Nexos, junio. Consultado el 20 de diciembre de 2021: <https://www.nexos.com.mx/?p=14318>

Mónaco Felipe, Paula y Wendy Selene Pérez. 2019. “Los jornaleros forenses: crónica de un nuevo oficio en un país de fosas” Gatopardo. 15 de mayo. Consultado el 20 de diciembre de 2021: <https://gatopardo.com/reportajes/desenterradores-cronica-de-un-nuevo-oficio-en-un-pais-de-fosas-clandestinas-desaparecidos-varacruz-colectivo-solecito/>

Nuño, Analy. 2021. “Comisión de la verdad: el reto de comenzar sus labores en medio del escepticismo”. Pie de Página. 4 de noviembre. Consultado el 20 de diciembre de 2021: <https://piedepagina.mx/comision-de-la-verdad-el-reto-de-comenzar-sus-labores-en-medio-del-escepticismo/>

Olmos Gil, José y Regina Martínez. 2011. “Caravana: al unísono, cinco mil personas en Xalapa claman por justicia”. Proceso. 18 de septiembre. Consultado el 20 de diciembre de 2021: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2011/9/18/caravana-al-unisono-cinco-mil-personas-en-xalapa-claman-por-justicia-92221.html>

Paulier, Juan. 2017. “México: qué se sabe del mayor hallazgo de fosas comunes en un terreno en Veracruz”. BBC News. 14 de marzo. Consultado el 20 de diciembre de 2021: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39262697>

Rivera, Nayra. 2019. “FGE oculta en su base de datos nombres de desaparecidos en Veracruz” La silla rota. 2 de septiembre. Consultado el 20 de diciembre de 2021: <https://veracruz.lasillarota.com/estados/fge-oculta-en-su-base-de-datos-nombres-de-desaparecidos-en-veracruz/314120>

Rivera, Nayra. 2019. “Fiscalía oculta en su base de datos nombres de desaparecidos en Veracruz” E-Consulta Veracruz. 2 de septiembre. Consultado el 20 de diciembre de 2021: <https://www.e-veracruz.mx/nota/2019-09-02/seguridad/fiscalia-oculta-en-su-basede-datos-nombres-de-desaparecidos-en-veracruz>

Informes

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), Enfoque DH y Comisión Nacional de Búsqueda. 2020. Manual de Capacitación para la búsqueda de personas. Javier Yankelevich coord. Tomo 1. La voz de la academia.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID y Consejo Nacional Ciudadano. 2020. Balance sobre la puesta en marcha de las comisiones locales de búsqueda.

- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A. C. (CADHAC), Séverine Durin. 2020. En busca de nuestros AMORES.
- Centro de Colaboración Cívica México y Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2018. El movimiento por nuestros desaparecidos en México y su camino hacia la incidencia legislativa. La siembra colectiva, una apuesta por la esperanza.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Salvador Moreno Pérez. 2020. Informe de Balance y Resultados.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). 2021. Carpeta de información para familiares de personas desaparecidas del estado de Veracruz.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz. 2021. Informe anual CEDHV 2021.
- Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas de Veracruz. Acciones 2017-2021.
- Data Cívica, USAID y EnfoqueDH. 2019. Análisis y evaluación de registros oficiales de personas desaparecidas: hacia el nuevo registro nacional.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Verónica Hinestroza, Iris Jave y Rainer Huhle. 2021. Comisiones de Búsqueda en América Latina: Una apuesta extraordinaria por integralidad de la investigación de las desapariciones.
- Enfoque DH Políticas Públicas en Derechos Humanos. 2017. Diagnóstico del Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), presentado por el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios (CDDHFJL)
- I(dh)eads e Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD). Jorge González Hernández, Silvia Chica Rinckoar y Volga de Pina Ravest. 2018. Guía Básica Sobre la Ley general en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
- Brigada Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. 2021. Buscando nos encontramos. Informe V Brigada Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
- Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD) Silvia Chica Rinckoar, Anaís Palacios Pérez, Ximena Ugarte Trangay, Raquel Maroño Vázquez y Patricia Morales Gonzáles. 2020. Escuela de liderazgo, participación y democracia. Guía de liderazgo, participación y democracia para mujeres integrantes de colectivos de familiares de personas desaparecidas.
- Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD) 2019. Dignificando la memoria. La desaparición de personas en Veracruz.
- Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México y Flaco México. 2019. Informe sobre Desapariciones en el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México y Flacso México. 2017. Informe sobre Desapariciones en el Estado de Nuevo León con información de CADHAC.

United Nations Development Program (UNDP) 2013. “Citizen security with a human face. Evidence and proposals for Latin America” Regional Human Development Report, 2013-2014: Executive Report. New York: UNDP.

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, GIASF CIESAS, Hermanas en la Sombra, FUNDAR. 2020. Nadie detiene al amor. Historias de vida de familiares de personas desaparecidas en el norte de Sinaloa.

Normativa

Acuerdo 02/2017. Creación Registro Público de Personas Desaparecidas en el Estado de Veracruz. Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 9 de enero de 2017.

Acuerdo 25/2011. Procuraduría Estatal. Lineamientos para la Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas. Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 19 de julio de 2011.

Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990. Decreto del Presidente de la República, Diario Oficial de la Federación el 06 de octubre de 2021.

Comisión Presidencial para la Verdad y Acceso a la Justicia en el caso Ayotzinapa. Decreto del Presidente de la República, Diario Oficial de la Federación el 04 de diciembre de 2018.

Criterios para la capacitación, especialización, certificación y renovación de la certificación de las personas servidoras públicas, de las Comisiones Locales y de las Fiscalías Especializadas. Secretaría de Gobernación, Comisión Nacional de Búsqueda, 2 de octubre de 2020.

Declaratoria de Programa Emergente por Crisis de Violencias Graves de Derechos Humanos en Materia de Desaparición de Personas. Gobierno del Estado de Veracruz, 1 de diciembre de 2018.

Ley de General de Víctimas. Diario Oficial de la Federación, 9 de enero de 2013.

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 27 de diciembre de 2002.

Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 3 de abril de 2017.

Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. Diario Oficial de la Federación, 17 de abril de 2012.

Ley Estatal 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 20 de agosto de 2018.

Ley General en Materia de Desaparición Forzada, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda. Diario Oficial de la Federación, 17 de noviembre de 2017.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada DOF 20 de octubre de 2021.