

CAPÍTULO TERCERO

VÍCTIMAS, ORGANIZACIONES Y COALICIONES PROMOTORAS EN LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA

Jeraldine del CID

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Las coaliciones promotoras, aproximación teórico-metodológica.* III. *Propuesta metodológica.* IV. *Coaliciones promotoras para la incidencia: Nuevo León, Coahuila y Chihuahua.* V. *Coalición promotora en Nuevo León.* VI. *Coaliciones promotoras en Coahuila.* VII. *Coaliciones promotoras de Chihuahua.* VIII. *Conclusiones.* IX. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

La respuesta estatal a la problemática de las desapariciones en México, específicamente la adecuación del marco normativo y la creación de instituciones especializadas en el tema, es el resultado de los procesos de demanda protagonizados por familias, colectivos familiares y organizaciones de derechos humanos. En este capítulo se presenta evidencia empírica que sustenta la afirmación anterior. A través del análisis de las redes construidas para demandar acciones por parte del Estado en materia de desaparición en Nuevo León, Coahuila y Chihuahua, se observa que en el centro de las coaliciones promotoras de estas políticas están las familias y las organizaciones de derechos humanos, y también que con el tiempo estas coaliciones se fueron ampliando para incorporar actores diversos no sólo locales, sino regionales, nacionales e internacionales. En pocas palabras, la red de apoyo se hizo más amplia, e integra diferentes escalas. Este proceso es similar a los que se desarrollaron en otros lugares atravesados por la violencia (Kovras, 2017). No obstante, una ausencia notoria en estas coaliciones es la de partidos políticos. Teniendo en cuenta que varias de las demandas se dirigieron a las legislaturas espacio articulado alrededor de la representación partidista abre interrogantes acerca de los componentes y recursos de las coaliciones promotoras conformadas.

Con este análisis se busca caracterizar los procesos de demanda social en torno al fenómeno de desapariciones en el norte de México: en Nuevo León, Coahuila y Chihuahua. Este recorte implica centrar la atención en las diferentes formas de organización, articulación de demandas, diversidad de estrategias, repertorios de protesta y *performances*, dirigidos a lograr una respuesta estatal ante la crisis de desapariciones en las entidades federativas.

Los procesos de articulación de coaliciones promotoras en las tres entidades analizadas evidencia que su centro está constituido por los vínculos entre familias que buscan a sus seres queridos y organizaciones locales de derechos humanos. Estas coaliciones, si bien tienen como denominador común la búsqueda de las personas, la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas, han priorizado diferentes objetivos a través del tiempo: desde el reconocimiento social del problema a la creación de instancias de búsqueda, pasando por la construcción de un marco legal *ad hoc*.

Para la elaboración de los contenidos de este capítulo se aplicó un análisis cualitativo de redes sociales (Sanz, 2003) entre 2001-2017, periodo en que se vivieron aumentos críticos de la práctica de desaparición en las tres entidades analizadas (ODIM, 2019, p. 5).

Este capítulo inicia con el abordaje teórico metodológico aplicado para el análisis de los procesos de articulación de las coaliciones promotoras; posteriormente, se enfoca en la articulación estratégica, las coaliciones promotoras para la incidencia y construcción de agenda en los diferentes casos estudiados (Nuevo León, Coahuila y Chihuahua). Por último, se dedica un apartado para analizar los efectos de las coaliciones promotoras, y finalmente, se presentan las conclusiones.

II. LAS COALICIONES PROMOTORAS, APROXIMACIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICA

Este capítulo presenta el proceso de articulación de la demanda social que se ha desarrollado desde las familias de víctimas de desaparición, sus colectivos, sus articulaciones, redes y alianzas para incidir en el Estado y generar una respuesta adecuada ante su problema. Para ello, se ha aplicado el marco de las coaliciones promotoras que, dentro del campo teórico de procesos de políticas públicas, brinda los elementos para el análisis de los actores involucrados en procesos de cambio de política. El principal aporte de este capítulo es el análisis del tipo de actores y recursos que caracterizan a las coaliciones promotoras de las demandas vinculadas con la verdad, la justicia, la reparación y la búsqueda frente a las desapariciones a nivel local.

El enfoque de coaliciones promotoras comparte elementos analíticos con el campo teórico de las “redes de políticas públicas”.¹ Una red de políticas es un grupo de organizaciones conectadas entre sí por “dependencia de recursos”, y se distingue de otros grupos por diferencias en la misma estructura de dependencia (Marsh y Rhodes, 1992: 182). Según Rhodes (1986), el enfoque de redes de política ayuda a explicar el poder relativo de los actores (individuos u organizaciones), con base en la distribución y tipo de recursos que se manejen dentro de una red. Este enfoque parte del supuesto de que la formulación de políticas está sectorizada y tiene lugar dentro de las redes de actores públicos y privados.

La estructura es fundamental en las redes de políticas, y es un elemento analítico clave. Parte de que el espacio de cada actor para incidir sobre un tema de políticas está limitado por los recursos de diversa índole de los que dispone y por los recursos de otros actores, que pueden percibir sus propios intereses de manera diferente (Wilks y Wright, 1987). De acuerdo con Smith (2000), la estructura de una red influye en el cambio de políticas y sus resultados, pues los miembros de la red pueden negociar cambios en la organización y en las reglas del juego. Las redes de políticas influyen, por tanto, en los resultados de las políticas a través de un complejo producto de la negociación entre los miembros (Smith, 2000).

En este punto, el enfoque se vincula con la aproximación teórico-metodológica de coaliciones promotoras, ya que (en tanto que las redes de políticas son permeables y cambiantes) según que los actores se articulen estratégicamente para incidir en las redes de políticas, éstas podrán alterarse, y con ello alcanzar el cambio de políticas. Es decir, las coaliciones promotoras son el elemento que podría influir a las redes de políticas ya establecidas, tanto como agentes externos como internos. Esta influencia se logra promoviendo el posicionamiento de los temas en la agenda de toma de decisiones, lo cual implica la construcción de agenda para el cambio de políticas.

El proceso de construcción de agenda consiste en el conjunto de dinámicas empleadas para que las demandas de los diferentes grupos de las sociedades se conviertan en asuntos que compiten por la atención de las autoridades gubernamentales en la arena estatal (Cobb, Ross y Ross, 1976). Es decir, la transición de un asunto, tema o demanda de la agenda pública hacia su atención en la agenda formal. Este proceso, en el caso específico de las desapa-

¹ Según Sanz (2003), una red social es “un conjunto de técnicas de análisis para el estudio formal de las relaciones entre actores y para analizar las estructuras sociales que surgen de la recurrencia de esas relaciones o de la ocurrencia de determinados eventos”. (Sanz, 2003: 21)

riciones de personas, está lleno de obstáculos, ya que su incorporación en la agenda gubernamental implica que las autoridades asuman que las personas desaparecen y que tienen responsabilidad de brindar respuestas frente a esto, y prevenir que sigan sucediendo.

Para la atención de cualquier asunto público en la arena gubernamental existe desigualdad en la capacidad de incidencia de los diversos grupos de poder, sobre todo debido a su capacidad de movilización de recursos. Aguilar (1996) sostiene que el factor más importante en la formación de la agenda de gobierno “es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno” (p. 44). Por tanto, para que un asunto tan complejo como el de las desapariciones sea atendido en la arena gubernamental, es necesaria una gran presión por parte de actores sociales, pero más que nada, la articulación estratégica de coaliciones promotoras con otros actores, específicamente actores políticos.

En ese sentido, el enfoque de coaliciones promotoras nos permite centrarnos en la organización de los actores con creencias políticas y objetivos similares, y que están motivados para trabajar juntos para el desarrollo de políticas (Pierce, Peterson y Hicks, 2017). Según John (2003), la estructura de las coaliciones en sectores de políticas complejos determina que los resultados de las políticas evolucionen hacia redes más complejas entre organizaciones públicas y privadas a medida que el número de instituciones y participantes crece. Este es el patrón que se observa en el proceso de demanda para la inclusión en la agenda gubernamental a las desapariciones de personas.

El término “coaliciones promotoras”, propuesto por Paul Sabatier (1998), supone una variedad de posturas de diferentes actores (organizaciones civiles, funcionarios públicos, líderes de diversos grupos de interés, investigadores, medios de comunicación, etcétera) que comparten un sistema particular de creencias; además de un conjunto de valores, percepciones y supuestos causales de un problema, los cuales pueden lograr un importante nivel de coordinación para ganar influencia dentro de un subsistema de políticas (Cairney, 2013). Uno de los objetivos principales del enfoque de coaliciones promotoras es contribuir a la comprensión del cambio y la estabilidad de las políticas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).²

² Este enfoque ofrece cuatro vías conceptuales para entender el cambio de políticas. La primera vía hacia cambios importantes en las políticas se atribuye a alguna fuente externa, es decir, perturbaciones externas o, simplemente, perturbaciones (*shocks*). Éstas incluyen eventos fuera del control de los participantes del subsistema e implican cambios en las condiciones socioeconómicas, cambios de régimen, resultados de otros subsistemas y eventos extremos, como crisis o desastres. Otro cambio importante de política también puede resultar de una

En este capítulo nos concentramos en la articulación misma de las coaliciones y en sus estrategias para incidir en el cambio de políticas. Por cuanto a la segunda vía para explicar el cambio de políticas, será la más destacada, es decir, los eventos internos de las coaliciones.

III. PROPUESTA METODOLÓGICA

En la medida en que el interés central del capítulo es el análisis de las características y cambio en las coaliciones promotoras en las entidades federativas analizadas, se optó por utilizar el análisis de redes como aproximación principal. En el análisis de redes se estudian los atributos de los puntos de la red, en este caso actores, y las relaciones entre ellos, es decir, las acciones conjuntas emprendidas.³

Las dimensiones que se observarán en las redes que se construyeron para esta investigación son las propuestas por Tichy, Tushman y Fombrun (1979): tamaño (número de nodos); densidad o conectividad (número de nexos reales en la red como proporción de los nexos totales posibles); agrupamiento (número de regiones densas o de conglomerados en la red); centralidad (grado de jerarquía y restricción a la comunicación en la red); estabilidad (grado en que el patrón de la red cambia en el tiempo); estrella (nodo con el número más alto de conexiones); puente (nodo miembro de múltiples enracimados en una red).

La base para la construcción de las redes en el estudio fueron las entrevistas realizadas a actores clave en el proceso de demanda. En las entrevistas no sólo se les pedía que identificaran momentos clave del proceso desde su experiencia, sino también que nombraran con quiénes y cómo habían

segunda vía basada en eventos internos o *shocks* internos que ocurren dentro de los límites territoriales y/o el área temática del subsistema de políticas (Nohrstedt y Weible, 2010). Una tercera vía para el cambio de políticas se puede dar a través de un acuerdo negociado entre coaliciones previamente en disputa, y puede resultar en un cambio sustancial en los programas gubernamentales. Los acuerdos negociados pueden emerger de diversas maneras, pero son facilitados por instituciones colaborativas (*brokers*) que conducen a la negociación (Sabatier y Weible, 2007). Por último, un cuarto camino hacia el cambio de políticas se puede dar a través del aprendizaje orientado a las políticas, que puede ser una fuente de cambios menores, aunque es probable que suceda de manera gradual durante periodos más largos.

³ El análisis de redes se concentra en las formas en que individuos u organizaciones se conectan con el objetivo de “determinar la estructura general de la red, sus grupos y la posición de los individuos u organizaciones singulares en la misma, de modo que se profundice en las estructuras... Pero la consolidación del análisis de redes ha venido precisamente de evidenciar los efectos que los diferentes patrones y estructuras de red tienen en el acceso de los miembros a los recursos”. (Sanz, 2003, pp. 22-24)

interactuado. La información se sistematizó en una matriz en que se identificaron nodos, actores y conexiones, la acción conjunta. Esto es, “cada renglón o columna de una matriz representa los nodos y las celdas dentro de la matriz representan la existencia o ausencia de conexión entre estos” (Ramírez y Gómez, 2016, p. 385). Para esta investigación se construyó una matriz unimodal⁴ de relación de actores, la cual mide ausencia o existencia de relaciones.

Este ejercicio permitió identificar los momentos principales en los procesos de articulación de estas coaliciones. Por su parte, a través del análisis de las entrevistas propiamente dichas se identificó en los actores que conforman las redes cuáles han sido sus objetivos y cómo accionaron estratégicamente para alcanzarlos.

IV. COALICIONES PROMOTORAS PARA LA INCIDENCIA: NUEVO LEÓN, COAHUILA Y CHIHUAHUA

En esta sección se presentan las características de las coaliciones promotoras para la incidencia en cada uno de los estados del estudio. En consonancia con la literatura sobre el tema, en el centro de la red se encuentran los grupos de familias de personas desaparecidas y organizaciones locales de derechos humanos. En el tiempo, mantienen esta posición de centralidad; no obstante, se articulan con otros actores que aportan recursos adicionales: económicos, de influencia, de conocimiento. Las acciones de incidencia de estas coaliciones se orientaron a través de tres demandas principales: que se encuentre a las personas, que las investigaciones avancen, y que se establezca un andamiaje normativo e institucional para atender a la problemática de manera especializada, garantizando los derechos de las víctimas (directas e indirectas, las familias).

A partir del análisis de los casos, dos son los momentos fundamentales en este proceso:

- 1) Articulación para la organización: que remite a los vínculos iniciales entre colectivos y organizaciones de derechos humanos. Por ejemplo, en este primer momento los grupos de familiares iniciaron su trabajo colectivo y recibieron asesoría y acompañamiento por parte de organizaciones locales de derechos humanos. El fin principal fue la organización y la resistencia ante la indiferencia de las autoridades.

⁴ Matriz que representa los mismos nodos en las columnas que en los renglones (Ramírez y Gómez, 2016).

- 2) Articulación para presionar a los gobiernos y promover cambios institucionales. En este momento las organizaciones de derechos humanos extendieron la articulación a actores internacionales y medios de comunicación, con el fin de presionar a las autoridades, señalando su participación como perpetrador en muchos de los casos de desaparición. Tras la apertura de algunas autoridades que mostraron voluntad política, las coaliciones incluyeron en su articulación, algunas autoridades estatales para impulsar el cambio legal e institucional.

La capacidad de demanda e incidencia que desarrollaron estas coaliciones se pueden comprender identificando los principales atributos de la dimensión de demanda social: tipos de organizaciones que conforman la coalición, los tipos de demandas realizadas y las escalas de las demandas, las estrategias utilizadas para el establecimiento de agenda y la incidencia en el diseño y aplicación de políticas públicas.

A continuación, se presenta la reconstrucción de las coaliciones promotoras y sus estrategias de demanda en los dos momentos identificados en cada uno de los estados del estudio.

V. COALICIÓN PROMOTORA EN NUEVO LEÓN

La articulación de la red muestra cuáles son los “nodos”, es decir, los actores, con más conexiones para impulsar los procesos de construcción de agenda para demandar e incidir en la respuesta estatal para atender los casos de desaparición. Esta red muestra las relaciones que se han tejido para la incidencia con autoridades a lo largo de diez años aproximadamente. En Nuevo León, el centro de la red es CADHAC (Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A. C. Es el nodo más conectado con los otros actores. Esta organización concentra las conexiones con todos los actores internacionales aliados, así como con actores nacionales y locales de la academia, los medios de comunicación e instituciones gubernamentales.

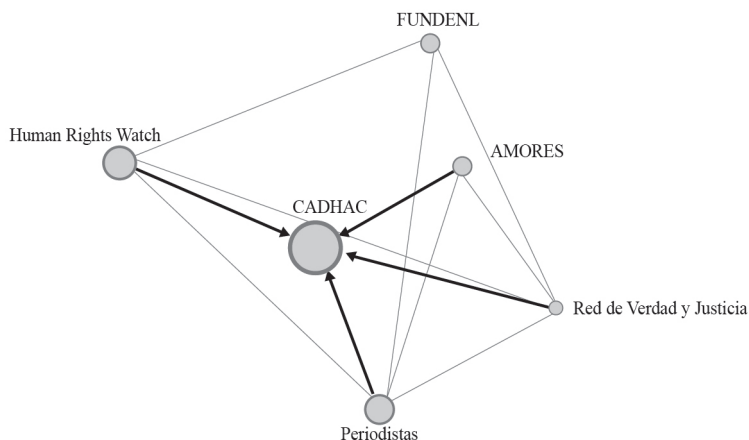
No obstante, es importante destacar que la coalición se amplió en el tiempo en función de las prioridades que emergían.

La articulación comienza cuando un primer grupo de familias acudieron a CADHAC (por su reconocimiento como organización de derechos humanos) en 2009 para pedir acompañamiento. Esta primera articulación fue clave. Se articula la fase inicial de la coalición promotora que se observa en la figura 2, en donde inician los contactos con redes y con medios de

comunicación nacionales e internacionales, algunos especializados en dar seguimiento a violaciones graves a derechos humanos.

Como veremos en los casos de Coahuila y Chihuahua, y como ha documentado la literatura sobre el tema, el punto de partida es el acercamiento de un colectivo de familiares a una organización para solicitar ayuda. Estas familias posteriormente se constituirán como grupo AMORES, Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos en Nuevo León. A esta primera articulación se suman Human Rights Watch, a la que se menciona como un aliado clave, periodistas, y a la Red Verdad y Justicia para las personas migrantes, conformada por familiares de personas migrantes desaparecidas, conformada con el apoyo de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho.

GRÁFICA 1
PRIMER MOMENTO DE LA COALICIÓN PROMOTORA
EN NUEVO LEÓN: ARTICULACIÓN PARA LA BÚSQUEDA



FUENTE: elaboración con base en entrevistas a través del *software* Gephi, versión 9.0.2.

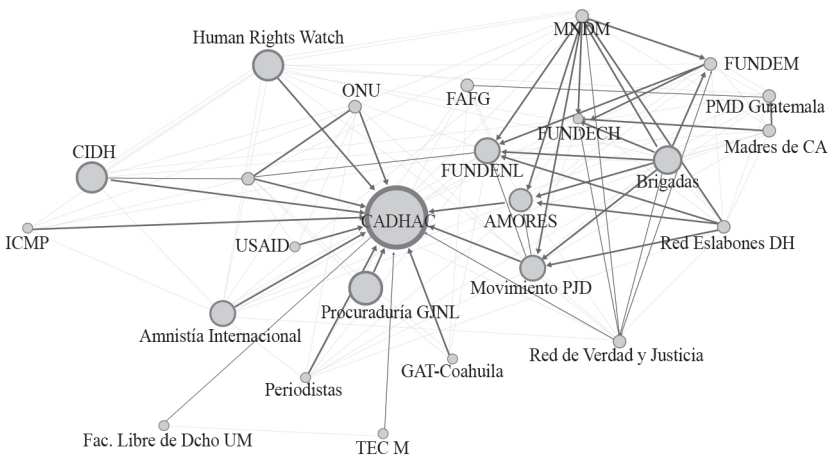
Especial mención merece la ubicación en la red del colectivo FUNDENL. Éste surgió a partir de un grupo de familias que se escindió de AMORES por diferencias de enfoque respecto de las estrategias de incidencia.

En esta primera etapa de articulación fueron claves los recursos de CADHAC para atender y acompañar a las familias (influencia, prestigio, conexiones, conocimiento, herramientas espirituales por ser una organización de raíz católica) y sus vínculos con periodistas y organizaciones de

derechos humanos internacionales y nacionales influyentes, como Human Rights Watch o la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. CADHAC contaba con recursos jurídicos y de acompañamiento psicosocial, en tanto los periodistas y HRW contaban con recursos de información que permitieron visibilizar la situación y urgir al gobierno a atender el problema.

La coalición gradualmente se amplió a nivel local, nacional e internacional. La figura siguiente representa este cambio.

GRÁFICA 2
COALICIÓN PROMOTORA EN NUEVO LEÓN: ARTICULACIÓN
PARA LA DEMANDA POR EL CAMBIO LEGAL



FUENTE: elaboración con base en entrevistas a través del *software* Gephi, versión 0.9.7.

La articulación de Nuevo León implicó alianzas con procesos similares en los estados vecinos: Coahuila y Chihuahua, que incluyeron reuniones de reflexión y articulación de las organizaciones y los grupos de familias en cada una de las entidades.

Un hito identificado por las personas entrevistadas fue la llegada de la Caravana del Consuelo del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) a Monterrey en junio de 2011. La masividad de este acto y la influencia de los líderes del movimiento abrió una instancia de interlocución con la Procuraduría General de Justicia del estado (PGJNL). Esa misma noche, el titular de esta dependencia los recibió y se comprometió a iniciar un

proceso de interlocución con familiares y organizaciones. Este fue el origen de las “mesas de trabajo”.

Las informantes que participaron en esta investigación señalaron que el respaldo del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad en las primeras reuniones con la PGJNL, así como el apoyo de abogados de universidades locales para el seguimiento de los casos fueron claves para la consolidación de este tipo de estrategia. En estas mesas se revisan las carpetas de los diferentes casos y se hacían compromisos sobre las acciones a desarrollar en los siguientes treinta días que eran revisadas en la mesa de trabajo siguiente.

En línea con la experiencia acumulada que identificaba serias deficiencias en el inicio de la búsqueda de las personas reportadas como desaparecidas, las familias y la organización promovieron la creación de un nuevo protocolo de búsqueda y de un mecanismo de búsqueda inmediata en 2014. La elaboración de estos instrumentos se realizó con el apoyo del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de Naciones Unidas y la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la misma institución. El Grupo Especializado en Búsqueda Inmediata (GEBI) tiene su origen en este requerimiento.⁵

También los grupos de familiares y CADHAC realizaron acciones de incidencia ante el Congreso estatal para promover el cambio legal, específicamente la Ley de Declaración de Ausencia, aprobada en 2015. Abogados de CADHAC y expertas internacionales, particularmente la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en México, contribuyeron en el proceso que se llevaba a cabo en el Poder Legislativo.

Entre las alianzas con actores internacionales más destacadas de ese proceso está la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas, Amnistía Internacional, Naciones Unidas a través de la Oficina del Alto Comisionado, algunas embajadas como la de Francia, Alemania y Estados Unidos, la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas (ICMP), USAID, entre otros. La participación de USAID a través de recursos económicos fue clave para incorporar a ICMP, un organismo intergubernamental especializado en el desarrollo de técnicas forenses a gran escala para la identificación de restos humanos en contextos de conflicto armado. Esta organización realizó tareas de apoyo técnico a CADHAC para la construcción de bases de datos y a la PGJNL para el desarrollo de bancos de datos y *software* para la realización de búsquedas masivas de ADN.

⁵ El protocolo puede consultarse en la siguiente liga: <https://cadhac.org/implementacion-del-protocolo-de-busqueda-inmediata/>

Un rasgo de este momento de articulación de la coalición es que además de los recursos de información y acompañamiento se incorporan recursos de conocimiento experto, como los de la academia, ICMP y de la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, recursos económicos como los aportados por USAID, y también recursos de poder encarnados en el apoyo de embajadas de países internacionalmente influyentes, como Inglaterra, Francia o Estados Unidos.

Como ya se señaló, entre los principales ausentes se encuentran actores políticos claves en la escena local, como los gobiernos o los partidos políticos, y los actores económicos.

Entre los mecanismos de construcción de agenda para posicionar el tema en la opinión pública a fin de presionar a las autoridades se presentaron los distintos testimonios de las familias. Además, realizaron otras actividades para la incidencia, como manifestaciones, publicaciones de distinta índole, tales como volantes, campañas en redes sociales, películas, documentales, informes,⁶ pronunciamientos públicos, eventos religiosos, entre otras.

La coalición promotora en Nuevo León fue especializándose según los objetivos estratégicos identificados dentro de los procesos de construcción de agenda. Cuando se trataba de resistencia y presión mediática, se intensificaron los vínculos entre distintas organizaciones de derechos humanos y la cobertura mediática. Cuando se trató de impulsar procesos de políticas públicas, se reforzaron los vínculos con expertos y organismos internacionales.

En la tabla 1 se presentan sintéticamente los atributos de la dimensión “demanda social” identificada en Nuevo León, por medio de los cuales se desarrolló el proceso de organización, articulación de coaliciones promotoras y la construcción de agenda para instalar en la arena pública y gubernamental las demandas y la incidencia en la toma de decisiones estatales para atender la problemática.

⁶ Un ejemplo es la publicación de historias de vida en CADHAC (2020), “Te seguiré buscando... Historias de vida de personas desaparecidas”, disponible en: http://cadhac.org/Historias_de_Vida.pdf

TABLA 1
 DIMENSIÓN DE RESISTENCIA-DEMANDA SOCIAL
 SEGÚN ATRIBUTOS EN NUEVO LEÓN

Tipos de organizaciones	Los colectivos de familiares surgieron a partir de la problemática. Las organizaciones de derechos humanos y, particularmente CADHAC, existían previo a la problemática. Su experiencia organizativa y sus redes de aliados sirvieron de base para apoyar a las familias de personas desaparecidas.
Tipos de demandas	Las familias, colectivos y organizaciones sociales han presentado demandas para recibir respuesta estatal a corto, mediano y largo plazo. Las primeras, se centran en que las autoridades escuchen y que los casos avancen en las instancias correspondientes. Para el mediano plazo, las demandas se centraron en el cambio legal y políticas públicas que sirvieran como el andamiaje normativo para desarrollar políticas adecuadas a mediano plazo. Entre las demandas de cambio legal estuvo la tipificación del delito de desaparición forzada, la construcción de un protocolo de búsqueda, un plan estatal de búsqueda, ley de víctimas. Entre el andamiaje institucional destaca la creación del GEBI (Grupo Especializado en Búsqueda Inmediata), la Fiscalía especializada y más recientemente la Comisión Estatal de Búsqueda. Posteriormente, se ha promovido el involucramiento de las municipalidades y la creación de las ventanillas únicas.
Coaliciones conformadas	El nodo articulador ha sido una organización de derechos humanos con experiencia previa a que surgieran los colectivos de familiares de personas desaparecidas. A partir de dicha experiencia se estableció la articulación de una red de actores nacionales e internacionales que logró la alianza con actores clave en la institucionalidad estatal. La articulación con medios de comunicación y organismos internacionales de derechos humanos fue fundamental para que la densidad de la red aumentara el peso de las relaciones que involucraron al aparato gubernamental.
Escala de las demandas	Local, regional, federal e internacional.
Estrategias utilizadas	Protestas, comunicados, ruedas de prensa, producción audiovisual, espacios socioestatales institucionalizados, coaliciones promotoras nacionales e internacionales.
Filosofía	Fortalecimiento de la organización de familias y acompañamiento cercano para el desarrollo humano.
Repertorios de protesta	Concentraciones, marchas, <i>performances</i> , comunicados, cultos religiosos, conmemoración en días específicos.

FUENTE: elaboración propia.

VI. COALICIONES PROMOTORAS EN COAHUILA

La red de relaciones de Coahuila se caracteriza por tener varios nodos importantes para la interconexión de todos los puntos. Cuando una coalición es altamente densa, suele ocurrir que sus integrantes están participando en la coalición con roles muy alineados. En este caso, la peculiaridad de Coahuila es que, en las narrativas de las entrevistas analizadas, no se encontró una clara referencia respecto a actores en la arena estatal que fungieran deliberadamente como aliados de la red que se conformó para impulsar el tema. La mayoría de los actores que conforman la red son parte de la sociedad civil a los que se suman organismos u organizaciones internacionales que presentan conexiones con muchos de los actores de la coalición.

Al centro de la red de articulación resalta el Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios (CDHFJL), organización a la que varias personas empezaron a llegar porque algún familiar había desaparecido. Llegaron buscando acercarse a la iglesia con el obispo Raúl Vera, en parte porque ya se habían acercado a las autoridades y no tenían respuesta; otras, porque no sabían qué hacer y tenían miedo. Según señala una de las activistas del centro, “en esos años empezaron a llegar muchas mujeres, en específico madres o esposas, que estaban buscando a sus familiares en todo Coahuila y el Norte del país en general” (IC01, Coahuila, 2020).

La articulación inició con esa relación. Familiares ya se habían conocido porque en los procesos de búsqueda iniciales las autoridades estatales les redirigieron a la Procuraduría General de la República (PGR) y varias viajaron a la Ciudad de México intentando que la PGR retomara sus denuncias. Algunas de ellas decidieron colectivamente buscar ayuda en el CDHFJL, puesto que se enfrentaron a la negación de la PGR para aceptar sus denuncias, con el argumento de que eran delitos que habían ocurrido en las entidades federativas y que, por ende, era responsabilidad de ellas atenderlos.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, la necesidad de articularse surge de las familias:

...fueron las primeras en darse cuenta que no iban a poder solas. Creían que, hablando con el propio presidente de la República, con el propio comandante de las fuerzas armadas les iban a resolver su caso. Hubo quienes lo intentaron. Se dan cuenta de que no pueden solas, entonces la estrategia fue la articulación con otras compañeras y se articulan con otras organizaciones. (IC01, Coahuila, 2020)

El CDHFJL empieza a documentar los casos y, a la vez, propicia el encuentro entre familiares. Al inicio, la propuesta de la directora fue de re-

unirse para pensar colectivamente qué se debía hacer frente a un problema de esta magnitud, y que era y es latente en la entidad federativa. De esta articulación inicial surgió la primera rueda de prensa en 2009, para denunciar los hechos y demandar una respuesta estatal. A partir de este evento, el grupo de familiares creció. Se unieron más familias que no habían salido por miedo.

Este fue el punto de partida para organizar los procesos de demanda. Surge el colectivo Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos de Coahuila (Fuundec).⁷ Posteriormente, surgen colectivos con este mismo nombre en Chihuahua y en Nuevo León. Más tarde se conforma FUNDEM, que aglutina a los grupos de toda la República. Esta particularidad de promoción de la organización de familias en otras entidades es un rasgo distintivo, y en la gráfica de la red se expresa en un gran número de conexiones. Fuundec inicia sus primeras experiencias de organización interna con algunas divisiones de tareas entre las participantes, con un claro apoyo desde el CDHFJL que, a decir de la informante entrevistada, “las acompañaba sobre todo en la parte del diseño de estrategias de interlocución, diseño de políticas, asesoría en general, de documentación, de seguimiento a sus casos y principalmente en materia jurídica” (IC01, Coahuila, 2020).

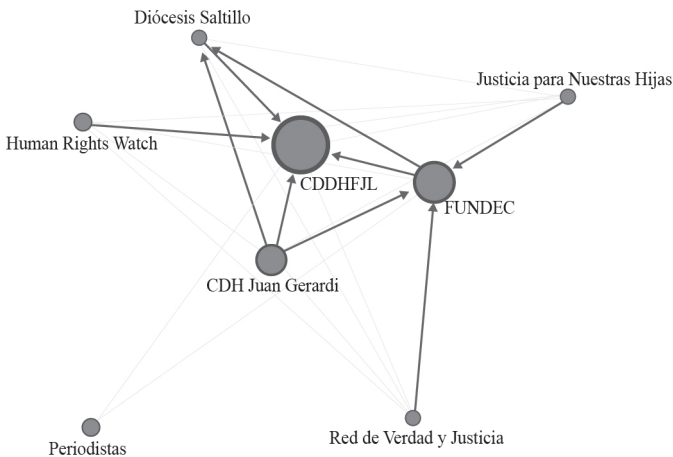
Una vez establecido el colectivo, en 2010 se construyeron relaciones a nivel regional, y se creó la primera Red de Organizaciones de Familiares en el Noroeste, en la que participaron inicialmente las familiares organizadas de Chihuahua, Nuevo León y Coahuila. Esta red fue clave para la incidencia y la articulación requerida para distintos mecanismos de protesta en los primeros momentos. Estos vínculos se mantienen hasta hoy, aunque ya no actúen como Red para la incidencia.

Según las diversas entrevistas realizadas, además del CDHFJL, otra organización aliada clave para la articulación de la coalición promotora fue el Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi (CDHJG) en Torreón. Posteriormente, las estrategias de construcción de agenda también se discutieron con CADHAC en Nuevo León. Otro referente local importante es la organización de Norma Ledezma, Justicia para Nuestras Hijas de Chihuahua, que se sumó a la coalición promotora en Coahuila. Esta articulación entre organizaciones de derechos humanos locales se concretó principalmente en torno a las actividades de la Red del Noroeste. Las actividades de la Red, como tal, tuvieron su auge a partir de 2011.

⁷ La definición del nombre fue un proceso que se da mucho tiempo después de estos primeros años de articulación. La coalición promotora se estableció incluso antes de que tuvieran un nombre las familias organizadas.

Dentro de los actores que se articularon en la coalición desde el primer momento destacan Human Rights Watch y la prensa local. En concreto, periodistas independientes que optaron por dar cobertura mediática a este tipo de acontecimientos fueron fundamentales.

GRÁFICA 3
PRIMER MOMENTO DE LA COALICIÓN PROMOTORA EN COAHUILA:
ARTICULACIÓN PARA LA BÚSQUEDA



FUENTE: elaboración con base en entrevistas a través del *software* Gephi, versión 9.0.2.

Una vez establecidas las alianzas estratégicas para incidir como coalición promotora establecieron una estrategia de articulación e incidencia en distintos niveles. Un primer nivel de articulación fue el local, para incidir específicamente con las autoridades de la entidad federativa. A este nivel, la articulación fue con “la Casa del Migrante, los compañeros de San Aelredo que trabajan temas LGBT, el Gerardi en Torreón, Pasta de Conchos, o sea que las pocas luchas que hay en Coahuila se trata de que se junten para también ayudar a visibilizar lo que está pasando” (IC01, Coahuila, 2020). Después se observa una articulación interestatal con

...otros colectivos y después de crearse Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC), articulándose con las Madres de Centroamérica y los Comités de Centroamérica se impulsa Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México se crea una fuerte articulación para el

tema de incidencia y principalmente para establecer la responsabilidad del Estado. (IC01, Coahuila, 2020)

El tercer nivel “es la articulación con los organismos internacionales bajo un componente claro de documentación de casos desde la defensa de los derechos humanos. Lo que se intenta también es hacer una estrategia de documentación y visibilización de las desapariciones forzadas como tal” (IC01, Coahuila, 2020).

La coalición promotora que integra los tres niveles señalados se estableció durante el 2011. Se integraron a la coalición actores como el Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas de la ONU. Un evento emblemático que propició la articulación de la coalición con apoyo de actores internacionales fue la Masacre de Allende, en marzo de 2011 (Thomson, 2017). Se sumaron actores internacionales, como Amnistía Internacional, que a la fecha acompaña los procesos en todos los estados de esa región. Por ejemplo, a Coahuila llegó el director mundial de la organización.

Un elemento fundamental para la coalición promotora de Coahuila, como lo fue en Nuevo León, es la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México para poderle dar seguimiento al proceso. Esta alianza se da a partir de que había llegado el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias, y se ancló en las recomendaciones que ellos hicieron a partir de su observación de campo. En Coahuila, una de las primeras iniciativas para tal efecto fue la creación del Grupo Autónomo de Trabajo en la entidad para monitorear el cumplimiento de estas recomendaciones. La conformación de este grupo sumó actores a la coalición promotora, por lo tanto, se registra el GAT, así como las organizaciones que lo conforman.⁸

Los colectivos, por su parte, también generaron redes que se incorporaron a la coalición. Fuundec se articuló desde un primer momento con la Red de Verdad y Justicia, que trabaja el tema de migrantes desaparecidos y en tránsito. Posteriormente, se enfocaron en acciones específicas, como vincularse con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para tratar de garantizar que se protegiera los restos encontrados en las fosas clandestinas encontradas en Tamaulipas. Por esta vía se integró entonces a la CIDH.

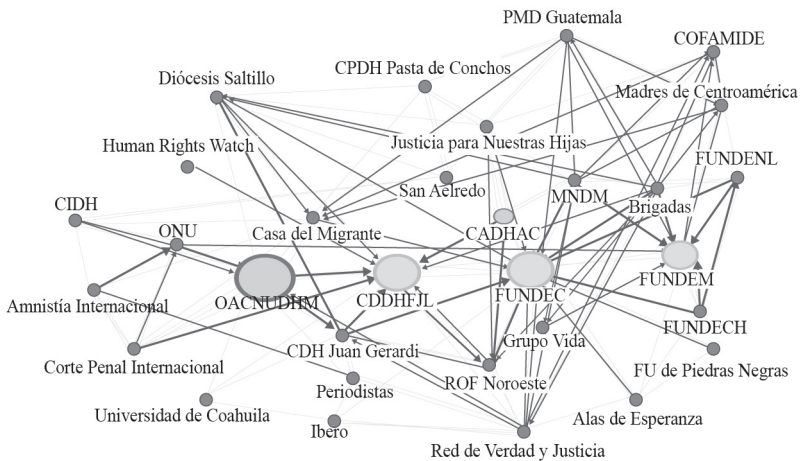
⁸ Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC), Centro de Derechos Humanos “Juan Gerardi” A. C., Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios” A. C., la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y el gobierno del estado de Coahuila de Zaragoza (<https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/gta/>, consultado en junio de 2020).

A medida que los mecanismos y estrategias de la dimensión demanda social se fueron desarrollando, en Coahuila surgieron más grupos de familiares, como el Grupo Vida, Alas de Esperanza, Familias Unidas de Piedras Negras.

Principalmente a partir de 2014 y de lo ocurrido en Ayotzinapa,⁹ se identifica un auge de colectivos en todo el país, una parte de los cuales se articula en el “Movimiento por nuestros desaparecidos en México”.

Actores de otra índole que participan también de esta coalición son la Universidad Autónoma de Coahuila, la Ibero Torreón y algunos sectores religiosos. Además, cumpliendo un papel fundamental, también se tiene el apoyo de algunos periodistas locales. Entre los periódicos destaca el *Vanguardia*, al que podría considerarse decididamente como un aliado.

GRÁFICA 4
COALICIÓN PROMOTORA EN COAHUILA: ARTICULACIÓN
PARA LA DEMANDA POR EL CAMBIO LEGAL



FUENTE: elaboración con base en entrevistas a través del *software* Gephi, versión 0.9.7

En la red se identifican cuatro nodos muy influyentes: CDHFJL, Fundec, FUNDEM y la Oficina del Alto Comisionado. Mientras el CDHFJL provee recursos de acompañamiento y conocimiento de incidencia, los grupos de familiares aportan recursos de legitimidad, y la Oficina del Alto Comisionado, experticia e influencia.

⁹ Una nota periodística sobre estos acontecimientos se encuentra en <https://www.nytimes.com/es/2018/09/26/espanol/america-latina/ayotzinapa-estudiantes-43-mexico.html>

Un elemento importante a mencionar en este proceso de articulación es la variación en la movilización de recursos. Al inicio, la participación de los actores aliados para ir articulando la coalición fue apoyar con los recursos mínimos. Por ejemplo:

...trasladar familias de todo el país a Coahuila para que se vinieran a reunir con el gobernador implicó muchos gastos y recursos que no se tenían. Ahora ya hay muchos apoyos gubernamentales, pero antes había que costear, las propias familias costearon esto. Acá lo que se buscaba eran comunidades religiosas para que pudieran darles hospedaje los tres días que estaban acá, y alguien de la comunidad pagaba la comida. (IC01, Coahuila, 2020)

La coalición promotora optó por llevar el tema a nivel internacional e incidir en el estado, acompañándose de la presión internacional. Para tal efecto, por medio de la Red de Verdad y Justicia promovieron medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para tratar de garantizar que se protegieran los restos encontrados en las fosas clandestinas encontradas en Tamaulipas (González *et al.*, 2019). El mecanismo concreto de incidencia para esta estrategia fue la participación articulada en las audiencias para denunciar las desapariciones forzadas en el país.

La orientación final de los niveles y especialidades de algunas partes de la coalición se concentraron principalmente en provocar la respuesta estatal. La coalición promotora buscó la interlocución directa con las autoridades a partir de la inclusión de expertos, a fin de que se diera una respuesta pertinente a la problemática. Durante la gobernación de Rubén Moreira, la coalición logró establecer una agenda que permitió avances en términos de política pública y de normatividad, así como de cambio del marco legal para atender mejor la procuración de justicia ante las desapariciones. Un ejemplo de esto fue la aprobación de la Ley de Declaración de Ausencia por Desaparición. Estos avances, e incluso las mesas que se establecieron para dar seguimiento, operaron como mesas de rendición de cuentas de parte de las instituciones, y de seguimiento y monitoreo por parte de la coalición.

Uno de los planteamientos principales para la construcción de la agenda fue demandar por una institucionalidad concentrada en la búsqueda, en un proceso similar al identificado en Nuevo León. A partir de la documentación de casos, la coalición identificó que uno de los argumentos recurrentes en el discurso de las autoridades era que no se podían concentrar en la búsqueda en tanto que su fin principal era encontrar a los culpables. Por ello, las familias se plantearon que si “el sistema jurídico está creado para eso, es necesario crear una institucionalidad que solo se dedique a la búsqueda”.

queda. Pero en realidad esa debería ser una obligación, y es por eso que hay quienes dicen que no se tenía que separar la búsqueda de la investigación” (IC01, Coahuila, 2020).

La diversidad de actores participantes en la coalición permitió movilizar diferentes recursos. Destacan los recursos de influencia del obispado y de las organizaciones internacionales de derechos humanos; por su parte, también destacan los recursos de conocimiento tanto del CDHFJL como de los organismos especializados, como el Grupo de trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias o la Oficina en México de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, además de las universidades locales, nacionales e internacionales. Otra vez, como en Nuevo León, los grandes ausentes fueron los actores políticos: partidos políticos y gobierno local, así como el poder económico.

En la tabla 2 se presentan sintéticamente los atributos de la dimensión demanda social identificada en Coahuila, por medio de los cuales se desarrolló el proceso de organización, articulación de coaliciones promotoras y la construcción de agenda para instalar en la arena pública y gubernamental las demandas y la incidencia en la toma de decisiones estatales para atender la problemática.

TABLA 2
 DIMENSIÓN DE RESISTENCIA-DEMANDA SOCIAL
 SEGÚN ATRIBUTOS EN COAHUILA

Tipos de organizaciones	Los colectivos de familiares surgieron a partir del intento por encontrar una respuesta estatal. Se encontraron al acudir a la Iglesia buscando alguna ayuda ante la falta de respuesta. Esto permitió el acercamiento a organizaciones de derechos humanos, a partir de lo cual se inició una articulación con muchas organizaciones a nivel regional en el Norte.
Tipos de demandas	Las demandas se organizaron según ejes principales: 1) búsqueda, 2) investigación, 3) derechos de las familias, 4) cambio legal y de políticas públicas, 5) instituciones especializadas.
Coaliciones conformadas	La coalición gira en torno al vínculo CDHFJL – Fuundec. Es muy densa en relaciones entre actores. Llama la atención que no hay autoridades a las que se considere parte de la coalición. Esto conlleva a que se refuercen los lazos interestatales e internacionales.

Escala de las demandas	Local, regional, federal e internacional.
Estrategias utilizadas	Protestas, comunicados, ruedas de prensa, producción audiovisual, impulso a espacios socioestatales institucionalizados, coaliciones promotoras nacionales e internacionales, presión por medio de mecanismos de justicia a nivel internacional.
Filosofía	Fortalecimiento de lazos de solidaridad a nivel regional y nacional entre colectivos de la misma índole.
Repertorios de protesta	Concentraciones, marchas, <i>performances</i> , comunicados, cultos religiosos, conmemoración en días específicos.

FUENTE: elaboración propia.

VII. COALICIONES PROMOTORAS DE CHIHUAHUA

El proceso de articulación en Chihuahua inicia de forma similar a las otras entidades que se han presentado. Los familiares señalan que lo primero que sintieron fue un profundo miedo, el cual aumentaba cuando, en algunos casos, acudían a las instituciones a presentar la denuncia, ya que una de las primeras respuestas que encontraron en los agentes estatales fue intimidación o indiferencia. Esta situación les hizo buscar ayuda en una organización de derechos humanos que no era conocida por dar acompañamiento a desapariciones, sino a casos de feminicidio: Cedejm. Ésta comenzó a recibir casos que paulatinamente se convirtieron en decenas. Las figuras de algunos defensores fue clave para que la organización abriera un lugar para estos hechos. Así, las familias se acercaron con sus líderes.

La articulación de Cedejm en la coalición promotora está asociada a un evento emblemático: el caso de los Muñoz Veleta.¹⁰ La organización decidió dar acompañamiento a la familia para llevar el caso ante la Fiscalía. El acompañamiento se hizo extensivo a todos los casos que fueron llegando a buscar el apoyo en el Centro.

Identificaron que lo que más requerían los familiares en ese momento era asesoría jurídica (ante la nula respuesta estatal) y acompañamiento para ser atendidos por las autoridades, ya que, como lo refiere una de las familias organizadas, llegar con Cedhem es tener

¹⁰ Familia de donde desaparecieron a ocho integrantes el 19 de junio de 2011 en su vivienda en Cuauhtémoc, Chihuahua. Una nota periodística sobre estos hechos se encuentra en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2020/6/19/nueve-anos-sin-rastro-de-ocho-desaparecidos-de-la-familia-munoz-en-chihuahua-244859.html>

...una bandera que nos respalda y nos ha abierto puertas que antes nos cerraban; como familias tuvimos que batallar mucho y soportar que en el gobierno de Duarte nos cerraran las puertas de palacio de gobierno en la cara, no nos permitían acercarnos y ni siquiera íbamos a protestar. (IC02, Chihuahua, 2020)

A decir de uno de los activistas defensores del Centro,

...la articulación con el colectivo es muy profunda, pues rebasa los horizontes del vínculo estratégico para impulsar una agenda. Por la naturaleza del Centro y la necesidad de las familias, el acompañamiento, además de la asesoría legal, es integral: las conocemos, vamos y conocemos qué hay en las investigaciones de la Fiscalía, en su carpeta de investigación, les explicamos, les damos capacitación para que puedan dar un seguimiento autónomo. Nos reunimos, hacemos acompañamiento psicosocial y luego también atendemos la ayuda humanitaria que se da desde las instancias creadas para eso como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. (IC03, Chihuahua, 2020)

El colectivo de familias organizadas que ha participado en la coalición muy de cerca con Cedhem se autoreconoce como el “Grupo de Madres de Desaparecidos, grupo Cedehm”, y empezó a crecer porque se corría la voz entre familias que enfrentaban la misma situación.

Escucharon de nosotros en la ciudad de Parral, de ahí comienzan a llegar más familias de Parral y sus alrededores (donde se empezaba a dar muy fuerte el problema de la desaparición), de hecho, la extensión llegó hasta Camargo y Jiménez... actualmente ya sale un camión de pasajeros completo de Cuauhémoc y está llegando otro completo de Parral, Camargo y Jiménez. (IC05, Chihuahua, 2020)

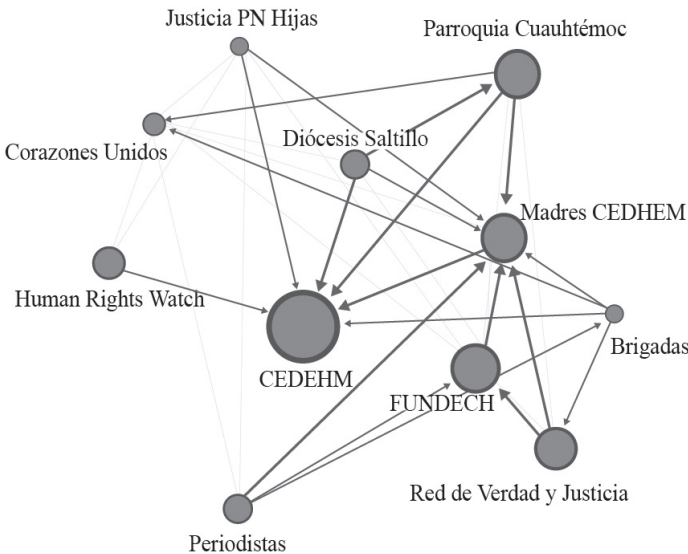
La articulación se consolidó cuando el Grupo de Madres junto con Cedehm identificaron a otros colectivos que se habían formado en Chihuahua y en estados vecinos. Uno de los primeros objetivos fue lograr la tipificación de la desaparición forzada como delito. Para ello establecieron una alianza con Fuundec en Coahuila y los homólogos en la región. A decir de una de las madres organizadas, este proceso ha hecho que, como colectivos se vean como una gran familia. En las entrevistas destaca la participación de distintos colectivos en el estado para impulsar la agenda como coalición. Particularmente las informantes se refieren a Corazones Unidos y Las Buscadoras, destacando que el contacto se ha dado gracias a Cedehm.

La articulación entre organizaciones y colectivos en Chihuahua y en otras entidades federativas fue particularmente importante para Chihuahua, ante la nula atención estatal de esos primeros años. El informante clave del Centro planteó que se llevaron a cabo en 2010, tres reuniones que fueron cruciales para establecer la coalición promotora

...una primera reunión convocada en Saltillo de Coahuila en donde está el Obispo Raúl Vera. Nos reunimos organizaciones de Chihuahua, Coahuila y Nuevo León. Luego una segunda reunión en Monterrey y una tercera, todas muy rápido, en la ciudad de Chihuahua. En la que acordamos intentar coordinar acciones para visibilizar las desapariciones. (IC03, Chihuahua, 2020)

Estas reuniones determinaron que las acciones serían colectivas, lo cual dio paso a la conformación de una coalición promotora interestatal.

GRÁFICA 6
PRIMER MOMENTO DE LA COALICIÓN PROMOTORA EN CHIHUAHUA:
ARTICULACIÓN PARA LA BÚSQUEDA



FUENTE: elaboración con base en entrevistas a través del *software* Gephi, versión 9.0.2.

En el plano de los actores internacionales que se articularon con esta coalición se hace especial referencia a la Oficina en México de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Las fami-

lias lo señalan como un aliado muy importante. De la misma manera, se refieren a Amnistía Internacional (AI)

...ellos nunca nos han dejado, ha exigido mucho a los gobiernos de acá para que se haga algo en la materia. Ha venido con nosotras el presidente de Amnistía Internacional, Salil Shetty,¹¹ a un evento que tuvimos en Coahuila el año pasado donde también estuvo la Alta Comisionada Michelle Bachelet,¹² exigiendo al gobierno que pusiera sus ojos en nosotros... hemos tocado las puertas que debamos de tocar, hemos encontrado ayuda en tales organizaciones y, sin embargo, hemos encontrado tope en el gobierno. (IC02, Chihuahua, 2020)

Ante las reticencias para atender la problemática de las autoridades, y especialmente de la Fiscalía, la coalición promotora ha buscado alianzas con equipos de expertos. Uno de los argumentos recurrentes ha sido la falta de tecnología para procesar muestras de restos humanos, por ejemplo, ante lo cual la coalición se articuló para procesarlas con las mejores expertas en el tema,

...porque estaban tan degradados los restos que seguramente, y como así lo fue, varios de esos restos se iban a consumir en la primer muestra ...demandamos que se dieran al equipo argentino de antropología forense porque teníamos conocimiento de que sí pueden manipularlas adecuadamente. (IC03, Chihuahua, 2020)

Además, para otros momentos en el proceso, se ha requerido el involucramiento de otros actores expertos, cuya participación ha sido muy relevante en la coalición promotora.

Tras un primer momento de la articulación, llegó un segundo momento, concentrado en establecer y priorizar las demandas que se harían hacia el Estado. Este paso implicó muchas reuniones entre Cedehm y las familias organizadas para fortalecer la organización de éstas en torno a la comprensión de que eran titulares de derechos. Una de las familiares organizadas expresó:

...no sabíamos que teníamos derecho a tener un expediente con nuestra declaración y con lo que se iba trabajando en nuestro caso. Con Lucha¹³ empezamos a exigir que los abogados que tenían nuestros casos solamente estuvieran

¹¹ Secretario general del Movimiento Derechos Humanos, Amnistía Internacional.

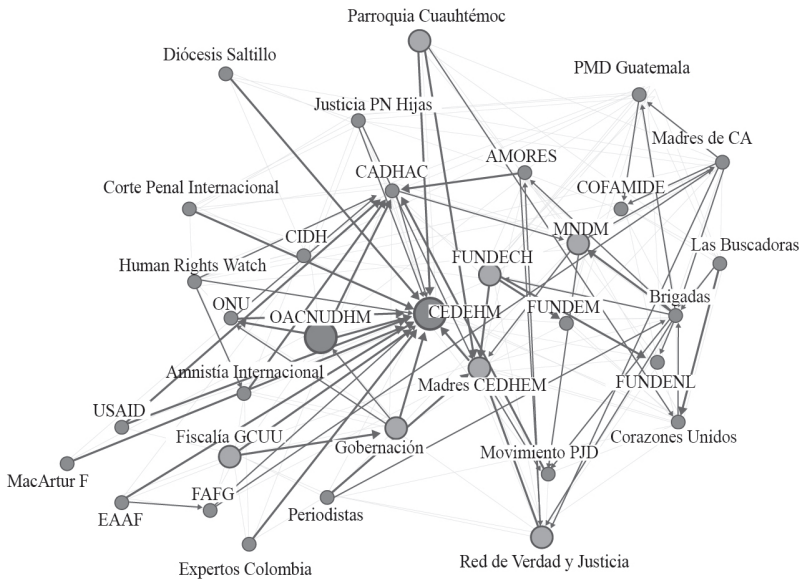
¹² Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos.

¹³ Luz Estela Castro, defensora de derechos humanos en la entidad y fundadora de Cedehm.

enfocados en casos de desaparición (que estaban en aumento); logramos que pusieran un Departamento de desaparición y que los licenciados se dedicaran solamente a las carpetas de desaparecidos. (IC05, Chihuahua, 2020)

Este logro fue posible después de muchos mecanismos de demanda e incidencia por parte de la coalición promotora, fundamentalmente debido a que durante el gobierno de César Duarte (2010-2016) la voluntad política para dar una respuesta estatal fue nula. Esta situación dio un giro importante con la llegada del gobierno de Javier Corral Jurado (2016-2021), que desde sus primeros días de mandato manifestó apertura para atender a las demandas de esta coalición. A este gobernador se le considera un aliado importante.

GRÁFICA 7
COALICIÓN PROMOTORA EN CHIHUAHUA.
ARTICULACIÓN PARA EL CAMBIO LEGAL



FUENTE: elaboración con base en entrevistas a través del *software* Gephi, versión 9.0.2.

Esta coalición, como las de Nuevo León y Coahuila, tiene en el centro a las familias y a una organización de derechos humanos local, CEDHM. Sin embargo, un elemento distintivo de ésta es la inclusión del gobernador como un aliado, además de organizaciones de Naciones Unidas u otros grupos de expertos y organizaciones. Es decir, esta coalición destaca por la

participación de un actor político poderoso, además de actores con recursos de conocimiento, influencia y capacidad de movilización. Como en las otras dos entidades, brillan por su ausencia los actores económicos.

Como en los casos de Coahuila y Nuevo León, un mecanismo recurrente han sido las diversas protestas, entre éstas la marcha por los desaparecidos, en la cual diversos colectivos se encuentran en la Plaza de Armas en Chihuahua, se reciben con abrazos y con cambios de letreros, entre otras acciones. Esta acción da paso a otros procesos de construcción de agenda. También los vínculos con medios de comunicación han sido claves para visibilizar el problema: hacen entrevistas en vivo, ruedas de prensa, pronunciamientos públicos acompañados de protestas y demandas ante distintas autoridades e instituciones.

Tras la llegada del gobernador, Javier Corral, la coalición advirtió una ventana de oportunidad para el establecimiento de la agenda, puesto que hubo mayor apertura para posicionar las demandas, pues desde antes de fungir como gobernador, la coalición lo había identificado como un posible aliado desde su posición previa como senador. Los procesos de incidencia se centraron en la creación de una fiscalía especializada para el tema de desapariciones, que después se convirtió en la Fiscalía de Derechos Humanos.

Otro mecanismo de construcción de agenda impulsado desde la coalición fue la visibilización de la problemática a nivel internacional aprovechando el vínculo con Amnistía Internacional. Cuando esta organización hizo su informe sobre la situación de Ayotzinapa y de Ciudad Cuauhtémoc en Chihuahua,¹⁴ la presión desde el Estado contra la coalición fue muy fuerte. Con el cambio en la gestión de gobierno, la interlocución fue colaborativa: por ejemplo, el gobierno firmó un convenio de colaboración con el equipo argentino de Antropología Forense y Cedhem para procesar restos encontrados. Hasta la fecha persiste como demanda que se acepte y promueva la intervención de actores extranjeros, como los equipos que ya han participado en el proceso (colombianos, argentinos y guatemaltecos) para agilizar los procedimientos de estudios de restos de personas que han sido hallados en el territorio.

A continuación, en la tabla 3 se presentan sintéticamente los atributos de la dimensión demanda social identificada en Chihuahua, por medio de los cuales se desarrolló el proceso de organización, articulación de coaliciones promotoras y la construcción de agenda para instalar en la arena públi-

¹⁴ “Un trato de indolencia”. La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/3150/2016/es/>.

ca y gubernamental las demandas y la incidencia en la toma de decisiones estatales para atender la problemática.

TABLA 3
 DIMENSIÓN DE RESISTENCIA-DEMANDA SOCIAL
 SEGÚN ATRIBUTOS EN CHIHUAHUA

Tipos de organizaciones	Los colectivos de familiares surgieron con el acompañamiento de organizaciones de derechos humanos que ya existían y decidieron atender el problema de las desapariciones. El referente es Cedehm que articuló la coalición con otras organizaciones locales, así como con muchas organizaciones de los estados en el norte.
Tipos de demandas	Las demandas se centraron en la atención que la Fiscalía debe dar a los casos de desaparición. De manera que la demanda principal fue la especialización para la investigación y la búsqueda. Antes de establecer dicha demanda, una buena parte del proceso fue orientada a propiciar la apertura por parte de las autoridades que inicialmente fue nula.
Coaliciones conformadas	La coalición promotora es muy equilibrada. Su fortaleza radica en los vínculos internacionales, así como con organizaciones clave que también trabaja la problemática en los estados vecinos. Un nodo importante para el avance de la construcción de la agenda ha sido involucrar, como aliado, al gobernador, lo cual ha tenido efectos en otras instituciones públicas.
Escala de las demandas	Local, regional, federal e internacional.
Estrategias utilizadas	Protestas, comunicados, ruedas de prensa, impulso a espacios socioestatales institucionalizados, coaliciones promotoras nacionales e internacionales, presión por medio de organizaciones y organismos internacionales, alfabetización jurídica a familiares para generar autonomía.
Filosofía	Fortalecimiento a las capacidades organizativas y de incidencia de los colectivos de familiares. Particularmente procesos de alfabetización jurídica para que las mismas familias den seguimiento a sus casos ante la Fiscalía.
Repertorios de protesta	Concentraciones, marchas, <i>performances</i> , comunicados, cultos religiosos, conmemoración en días específicos.

FUENTE: elaboración propia.

VIII. CONCLUSIONES

Este capítulo se ha centrado en los procesos de organización de las familias de personas desaparecidas, que para demandar la respuesta estatal se articularon en coaliciones promotoras y desarrollaron mecanismos y estrategias de demanda social. Luego del análisis de por qué y para qué se organizaron, es posible concluir que las familias llegan a las organizaciones de derechos humanos ante la falta de respuesta estatal, e incluso ante una respuesta estatal de intimidación que, frente a la situación que viven y el régimen de violencia imperante en sus contextos, acrecientan el miedo y limitan sus posibilidades de organización.

Muchas de estas familias iniciaron sus procesos de organización para la búsqueda, conformando colectivos y acudiendo a pedir ayuda con organizaciones de derechos humanos. Fue en estos procesos, con el acompañamiento de dichas organizaciones, algunas relacionadas con la Iglesia católica, donde se fueron articulando las coaliciones promotoras. Con la asesoría e iniciativa de las organizaciones acompañantes, estos procesos de búsqueda se fueron acompañando con diversos repertorios de protesta. A este segundo momento lo caracteriza una mayor articulación con otros actores, tanto locales y regionales como nacionales e internacionales, para unificar un mensaje conjunto de resistencia y de señalamiento al Estado como responsable.

La participación de las organizaciones de derechos humanos ha sido clave en la articulación de la dimensión demanda social de cada estado; en primer lugar, por la asesoría legal que han requerido las familias; en segundo lugar, porque dieron un acompañamiento psicoemocional indispensable para que las familias fueran recuperando o construyendo su capacidad de agencia, y fundamentalmente porque fueron las articuladoras clave de las redes de actores que se conformaron como coalición promotora para la demanda del cambio legal.

Los procesos internos de organización en los colectivos implican una gran complejidad, debido a que, aunque tienen claro el porqué y el para qué de la organización y articulación, el proceso para encontrar las fuerzas y la claridad para involucrarse y seguir adelante implica situaciones psicoemocionales que no son fáciles de superar. Muchas veces la atención a esta dimensión la asumen las organizaciones de derechos humanos, que además están dando la asesoría legal y política; para ello, el elemento espiritual ha sido fundamental en los procesos de restitución de sentido de la vida y de desarrollo humano con los cuales, finalmente, muchas de las familiares

transmutan su situación de víctimas indirectas a defensoras de derechos humanos y activistas para la búsqueda por la verdad y la justicia, tanto de su caso individual como de la comunidad a la que han decidido pertenecer.

Las capacidades de articulación y las coaliciones con una gran diversidad de actores clave de las organizaciones de derechos humanos fueron el capital indispensable de las coaliciones promotoras para establecer una agenda estatal que atendiera la problemática de las desapariciones. Las coaliciones promotoras en los distintos estados han sido exitosas debido a que han articulado actores de diversa índole, con especial importancia los actores internacionales que ejercieron presión a esta escala, lo cual provocó cierta urgencia en las autoridades para dar la respuesta estatal que se exigía.

Las similitudes entre los tres casos en las características de las coaliciones, así como la participación de varios actores en las tres coaliciones, nos permiten identificar un patrón: el centro son las familias y las organizaciones de derechos humanos locales, fundamentalmente una que ejerce un rol de liderazgo, que moviliza sus recursos de influencia, relaciones y conocimientos previos para activar el proceso de demanda. Posteriormente, las coaliciones se amplían con la participación de otros actores con recursos de conocimiento, económicos y de influencia. Actores locales, regionales e internacionales interaccionan en las redes conformadas.

Sin embargo, en estas coaliciones no participan actores con poder económico local, y, salvo en el caso de Chihuahua durante la gestión del gobernador Javier Corral o en Nuevo León con el acercamiento de la Procuraduría General de Justicia en un periodo específico, tampoco actores con recursos de poder político.

Un gran obstáculo que enfrentan los actores al conformar estas coaliciones son los riesgos que enfrentan las familias y activistas al momento de organizarse y articularse. En Chihuahua es latente la alusión a algunas madres que, en sus procesos de búsqueda de sus hijos e hijas, también fueron desaparecidas o asesinadas. Asimismo, muchas de las personas defensoras de derechos humanos al frente de las organizaciones que dan acompañamiento a las familias de personas desaparecidas han enfrentado múltiples amenazas, e incluso atentados contra sus vidas. Es importante destacar este punto, ya que la organización y articulación para la demanda social en este tema implica, además de las dificultades de cualquier proceso que se enfrenta al Estado, obstáculos propios de un régimen de violencia que limita incluso sus derechos de buscar, de organizarse, de exigir justicia y de articularse para la incidencia.

El régimen de violencia imperante también hace que los procesos de articulación e involucramiento de actores estatales en la coalición sean más difíciles que las coaliciones promotoras para otro tipo de asunto. Se trata de

la institucionalidad a la cual van dirigidas las demandas y, al mismo tiempo, es señalada de ser parte de los perpetradores de los hechos que originan la demanda.

En estudios posteriores se espera profundizar en el análisis de los procesos internos de conformación de las coaliciones, así como la articulación supra coaliciones que se dio a nivel nacional, conformando así una meta-coalición promotora, que abarcó la organización de diversos estados, coaligándose para promover el cambio de políticas públicas a nivel nacional y ante las autoridades federales.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa.
- Arteta, I., y Flores, S. (2019, mayo 10). “Este día no es de fiesta”: Madres de desaparecidos marchan por justicia para sus hijos. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2019/05/madres-desaparecidos-marcha-10-mayo/>
- Cairney, P. (2013). Understanding Public Policy. Theories and Issues, *Public Administration an International Quarterly*, 91(3), 1-327.
- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A. C. (2014, marzo 20). *Implementación del protocolo de búsqueda inmediata*. CADHAC, Boletín 1403/10. http://www.cadhad.org/derechos_humanos/implementacion-del-protocolo-de-busqueda-inmediata/
- Cobb, R., Ross, J., y Ross, H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 70 (1), 126-138.
- González Núñez, D. et al. (2019). *Violencia y terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México 2006-2017*. Universidad Iberoamericana. <https://ibero.mx/files/2019/violencia-y-terror.pdf>
- John, P. (2003). Is there a life after policy streams, advocacy coalitions and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal*, 31(4), 481-498.
- Kovras, I. (2017). *Grassroots activism and the evolution of transitional justice: The families of the disappeared*. Cambridge University Press.
- Marsh D., y Rhodes R. (1992). Policy communities and issue networks: beyond topology. En D. Marsh y R. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Governments* (pp. 249-269). Oxford: Clarendon Press.
- Nohrstedt, D, y Weible, C. (2010). The Logic of Policy Change After Crisis: Proximity and Subsystem Interaction. *Risks, Hazards, and Crisis in Public Policy*, 1(2), 1-32.

- Observatorio sobre Desaparición e Impunidad. (2019). *Informe sobre desapariciones en el Estado de Coahuila de Zaragoza*. <https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto-odim/962/Informe%20sobre%20desapariciones%20en%20el%20estado%20de%20Coahuila%20de%20Zaragoza>
- Pierce, J. J., Peterson, H. L., y Hicks, K. C. (2017). Policy Change: An Advocacy Coalition Framework Perspective. *Policy Studies Journal*, 48(1), 64-86.
- Ramírez, E., y Gómez, E. (2016). Apartado metodológico. Términos y fundamentos básicos del análisis de redes sociales. En E. Ramírez (Edit.), *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas* (pp. 369-390). CIDE.
- Rhodes, R. (1986). *The National World of Local Government*. Allen and Unwin.
- Sabatier, P. (1998, marzo). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5, 98-130
- Sabatier, P., y Jenkins-Smith, H. (1999). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168.
- Sabatier, P. y Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. En P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 189-218). Westview Press.
- Sanz, L. (2003). Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes. *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, 7, 21-29.
- Smith, A. (2000). Policy networks and advocacy coalitions: explaining policy change and stability in UK industrial pollution policy? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18, 95-114.
- Thompson, G. (2017, junio 12). Anatomía de una masacre. *ProPublica & National Geographic*. <https://www.propublica.org/article/allende-zetas-cartel-masacre-y-la-dea>
- Tichy, N., Tushman, M., y Fombrun, C. (1979). Network Analysis in Organizational Settings, Human Relations. *The Academy of Management Review*, 4(4), 923-965.
- Wilks, S., y Wright, M. (1987). *Comparative Government-Industry Relations*. Clarendon Press.

Entrevistas¹⁵

Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDHEM). Chihuahua, Chihuahua, 18 de febrero de 2020.

¹⁵ Las entrevistas se identifican con la abreviatura IC (informante clave).

Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A. C. (CADHAC). Monterrey, Nuevo León, 27 de febrero de 2020.

Familiares de personas desaparecidas Chihuahua (2). Chihuahua, Chihuahua, 18 de febrero de 2020.

Familiares de personas desaparecidas Coahuila (3). Saltillo, Coahuila, 27 de febrero de 2020; Torreón, Coahuila, 26 de febrero de 2020 y Ciudad de México, 30 de marzo de 2020.

Familiares de personas desaparecidas Nuevo León (2). Monterrey, Nuevo León, 5 de febrero de 2020.