



**SEGUIMIENTO Y ATENCIÓN A CASOS
DE DESAPARICIONES EN NUEVO LEÓN**

Ciudadano en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C.

CCIUADANO. Construcción y articulación de lo público

Noviembre, 2016

Seguimiento y atención a casos de desapariciones en Nuevo León

Ciudadano en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C.



Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social CIESAS
Juárez 87, Col. Tlalpan, Del. Tlalpan C.P.
14000, México, D.F.
Tel.: (55) 54 87 36 00
<http://www.ciesas.edu.mx/>

Director General

Agustín Escobar Latapí



CCIUADANO
Construcción y articulación de lo público
Tel.: (55) 54 87 71 00, ext. 1609 y 1617
www.cciudadano.org.mx

**Profesor Investigador
Responsable Académico**
Ernesto Isunza Vera

Directora Ejecutiva
Almudena Ocejo Rojo

Editora
Ivonne Patricia Ortuño Martínez



Pauta Política Consultores S.C.
Tiburcio Montiel 88, Col. San Miguel
Chapultepec, Del. Miguel Hidalgo,
11850, Ciudad de México
Tel.: (55) 5264 8003
<http://www.pauta.mx/>

Director Ejecutivo

Oscar Mendoza Cervantes

Responsables de la investigación

Luis F. Fernández
Rodrigo Sánchez Castellanos

Investigación y textos

Luz Fojo Nava

Diseño

Anneli Daniela Torres Arroyo

Este documento se encuentra disponible en formato electrónico en la página: www.cciudadano.org.mx



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. ANTECEDENTES	7
3. PROBLEMA PÚBLICO QUE DETONÓ LA INTERVENCIÓN	9
3.1. Contexto	10
3.2. Cambio específico que se buscaba lograr con la iniciativa	11
3.3. Relación del cambio buscado con el problema público	12
4. MODELO DE TRABAJO	13
4.1. Esquema de trabajo utilizado	13
4.1.1. Atención jurídica	14
4.1.2. Atención educativa y psicosocial	18
4.2. Principales acciones realizadas	19
4.2.1. Acompañamiento jurídico	19
4.2.2. Reuniones con la Procuraduría	20
4.2.3. Coordinación con Grupo AMORES	20
4.3. Estrategias de presión utilizadas	20
4.3.1. Estrategias de presión a los tomadores de decisión	20
4.3.2. Estrategias de presión en medios de comunicación	22
4.4. Identificación de actores y sus roles	22
4.4.1. Actores con poder de decisión para lograr el cambio esperado	22
4.4.2. Grupos afectados por el cambio	24
4.4.3. Racionalidad detrás de los actores con poder de decisión	25
5. RESULTADOS DEL MODELO DE TRABAJO	26
5.1. Cambios en política pública	26
5.1.1. Tipificación del delito de desaparición forzada en el Código Penal de Nuevo León	26
5.1.2. Declaración de Ausencia por Desaparición	26
5.1.3. Creación del Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata, GEBI (2014)	26
5.2. Cambios en la organización y/o grupo responsable de la iniciativa	27
5.2.1. Organización interna	27
5.2.2. Colaboración con otras organizaciones	28
5.3. Cambios en la comunidad o colectivo	28
6. CONCLUSIONES	30





7. ANEXOS	33
Anexo 1. Cronología del proceso.....	33
Anexo 2. Memoria de Campo.....	34
8. REFERENCIAS	35





1. INTRODUCCIÓN

Tanto en México, como en el mundo, se ha extendido de manera importante el discurso sobre la participación ciudadana y la rendición de cuentas como prácticas fundamentales para avanzar hacia una mejor democracia. A pesar de ello, en los hechos no han logrado institucionalizarse como elementos constitutivos de nuestra democracia y por lo tanto, no terminan de traducirse en resultados concretos para el mejoramiento del nivel de vida de la población, en el ámbito local, ni han propiciado una mayor responsabilidad de las autoridades locales.

En este contexto, y desde hace ocho años, CCiudadano, Construcción y Articulación de lo Público (CC), programa del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), trabaja en el fortalecimiento de organizaciones y grupos ciudadanos para que puedan llevar a cabo iniciativas de control ciudadano de lo público en el ámbito local. CC entiende el control ciudadano de lo público como el involucramiento informado y responsable de la ciudadanía organizada en la toma de decisiones públicas que afectan su calidad de vida, a partir de los intereses, necesidades y características de las comunidades a las que pertenecen.

Los procesos de influencia en la toma de decisiones públicas que enfrentan las organizaciones y los grupos sociales en México son complejos y la tarea resulta difícil, por lo que utilizan estrategias y esquemas de trabajo diversos, lo que hace que obtengan resultados disímiles. Este reporte forma parte de una serie de diez estudios de caso que analizan modelos de trabajo desarrollados por organizaciones y grupos ciudadanos en México para influir en la toma de decisiones públicas. La investigación fue coordinada por CCiudadano con el propósito de lograr los siguientes objetivos específicos:

- a. Documentar el esquema de trabajo para influir en la toma de decisiones públicas de diez iniciativas realizadas por organizaciones y grupos ciudadanos.
- b. Analizar los resultados obtenidos, en términos de influencia en la toma de decisiones públicas.
- c. Definir los procesos, los actores y las estrategias de cada esquema, identificando los principales factores que determinaron el logro de sus resultados.

En este sentido, para efectos de la investigación, se eligió el caso de la estrategia de seguimiento a casos de desapariciones de la organización Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. (CADHAC), basada en Monterrey, Nuevo León. Este proyecto es considerado un caso exitoso por influir en la resolución de un problema público, ya que ha logrado empoderar a los familiares de los desaparecidos para que den seguimiento a sus casos ante las autoridades de la entidad, con asesoría jurídica y apoyo psicológico, lo cual ha permitido encontrar a algunos desaparecidos y, en otros casos,



a superar la pérdida de los familiares y a concluir los procesos judiciales que requiere cada caso.

El método de investigación utilizado para elaborar este caso incluyó trabajo de gabinete y de campo. Durante el primero, se recopiló, organizó y sistematizó la documentación sobre el modelo de trabajo de CADHAC. Una vez sistematizada la información documental, con base en el contenido temático definido por CC para los estudios de caso, se elaboraron guías de entrevistas semiestructuradas para recopilar información en campo; posteriormente, se aplicaron entrevistas presenciales a los actores clave involucrados en el caso.

La estructura del documento consiste, en primer lugar, en exponer el problema público que CADHAC busca resolver con su actuación, el contexto del cual derivó dicho problema, así como el cambio específico que busca lograr la asociación. Posteriormente, se desarrolla a detalle el modelo de trabajo de CADHAC, es decir, su metodología, las principales acciones realizadas, las estrategias de presión utilizadas y la identificación de los actores que participaron en el proyecto. Por último, se identifican los resultados del modelo de trabajo, los cuales se dividen en los principales cambios detectados en la política pública, al interior de la organización y en la comunidad. Como conclusión del documento se mencionan las buenas prácticas del modelo de trabajo que se detectaron en el caso de CADHAC en torno a la desaparición de personas, así como los retos u obstáculos que ha enfrentado la organización en el desarrollo de este trabajo.





2. ANTECEDENTES

Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C. (CADHAC) fue fundada en Guadalupe, Nuevo León, el 23 de abril de 1993 por la Hermana Consuelo Morales Elizondo y un grupo de ciudadanos. El objetivo de CADHAC es favorecer una cultura de respeto a los derechos humanos, sin embargo, esta finalidad no se traduce en una agenda rígida sino que se adapta a los casos de la gente que solicita apoyo. La metodología de trabajo de la asociación gira alrededor del empoderamiento de los ciudadanos¹; esto significa que son los propios solicitantes quienes dan seguimiento a sus casos. Cuando se trata de desapariciones, son los familiares de las víctimas quienes dan el seguimiento directo a sus casos, mientras que CADHAC se encarga de acompañarlos en las etapas del proceso legal y de brindarles asesoría jurídica y psicosocial. El ámbito de influencia de la asociación es estatal, en el estado de Nuevo León, sin embargo, desde marzo de 2014 ha acompañado a quince familias que cuentan con desaparecidos en Tamaulipas y se ha entablado interlocución con autoridades de esa entidad.

Originalmente, CADHAC comenzó como una organización comunitaria vinculada a comunidades eclesiales en Ciudad Guadalupe, Nuevo León, que tenía como objetivo enfrentar el abuso de las autoridades ante la falta de conocimiento de los ciudadanos de sus propios derechos. Sin embargo, la organización evolucionó para incluir el respeto a la dignidad humana desde una perspectiva laica. De 1993 a la fecha, CADHAC ha ampliado su ámbito de acción de la difusión de temas relacionados con los derechos humanos a la defensa activa ante instancias jurisdiccionales y administrativas. Actualmente, la asociación –una de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) más antiguas en el norte de México– tiene sus oficinas en Monterrey, y es ampliamente reconocida a nivel estatal y nacional por su compromiso con la causa de los derechos humanos.

Las principales acciones de CADHAC consisten en proyectos con un enfoque de promoción y defensa de los derechos humanos en torno al sistema penitenciario, la

¹ Nota de la editora. De acuerdo con los criterios sobre el uso del género en el lenguaje de la Real Academia de la Lengua Española (RAE) "...en la lengua está prevista la posibilidad de referirse a colectivos mixtos a través del género gramatical masculino, posibilidad en la que no debe verse intención discriminatoria alguna, sino la aplicación de la ley lingüística de la economía expresiva." (Diccionario panhispánico de dudas, recuperado de: <http://lema.rae.es/dpd/?key=g%C3%A9nero>, consultada el 6 de septiembre de 2016). De igual forma, el Manual de la Nueva Gramática de la Lengua Española de la RAE señala que el masculino es el género no marcado, es decir que "...alude al miembro de una oposición binaria que puede abarcarla en su conjunto, lo que hace innecesario mencionar el término marcado (femenino). Cuando se hace referencia a sustantivos que designan seres animados, el masculino no sólo se emplea para referirse a los individuos de sexo masculino, sino también para designar la clase que corresponde a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos." (Recuperado de: http://www.rae.es/sites/default/files/Sala_prensa_Dossier_Gramatica_2009.pdf, consultada el 27 de septiembre de 2016). En este documento se utilizará el masculino genérico para facilitar la comprensión del discurso y evitar dificultades sintácticas y de concordancia.



militarización de la seguridad pública, las desapariciones y la violencia familiar. Desde 2011, la asociación registró un aumento en la recepción de casos de desapariciones por lo que incrementó sus esfuerzos en el seguimiento a las investigaciones de este tipo de casos. Debido al trabajo que ha realizado, la Hermana Consuelo ha sido amenazada de manera directa y anónima en distintas ocasiones. A pesar de estos riesgos, su determinación le ha permitido continuar con las actividades de CADHAC y no dejarse intimidar por los principales afectados de sus actividades. Por su trayectoria en la promoción efectiva y defensa de los derechos humanos, en general, y de las personas desaparecidas en lo particular, fue reconocida en 2015 con el Premio Nacional de Derechos Humanos.

Este documento reporta el modelo de trabajo que ha realizado CADHAC para la defensa y la promoción de los derechos humanos en el caso específico de desapariciones en Nuevo León.





3. PROBLEMA PÚBLICO QUE DETONÓ LA INTERVENCIÓN

El principal problema público relacionado con la gestión gubernamental que enfrenta CADHAC en los casos de desapariciones es que la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León (PGJNL) estatal no atendía las denuncias que recibía sobre desapariciones de personas. En ocasiones, las investigaciones ni siquiera iniciaban y los funcionarios criminalizaban a las víctimas y a los familiares de las víctimas; por su parte, los familiares no tenían conocimientos jurídicos que les ayudaran a entender y dar seguimiento al proceso legal. Así, los casos denunciados no eran investigados, y los familiares de las víctimas no contaban con las herramientas para hacer valer sus derechos. Entre 2009 y 2010, CADHAC recibió de manera directa veintinueve reportes de desapariciones y de manera indirecta más de cien casos, por lo que decidieron intervenir y considerar el tema de las desapariciones como prioritario para la organización (CADHAC, 2010).

La indiferencia de las autoridades deriva, en primer lugar, de la falta de capacidades para enfrentar problemas públicos nuevos; a esto se le suma la ausencia de una ciudadanía vigilante de la actuación de los funcionarios e informada para ejercer sus derechos y exigir cuentas. En una situación así, hay un distanciamiento entre ciudadanos y autoridades. Esta ruptura entre autoridades y ciudadanos es multifactorial, sin embargo, CADHAC ha identificado que los factores principales son los siguientes: la atención deficiente de la autoridad, el miedo de los denunciantes a que los funcionarios se encuentren coludidos con la delincuencia y la baja tasa de éxito en la investigación de los casos de desapariciones por ausencia de métodos de investigación apropiados. En las entrevistas con integrantes del equipo jurídico de CADHAC, éstos comentaron que al iniciar el seguimiento de algún caso encontraban investigaciones que llevaban abiertas varios años y los expedientes contaban con no más de cuatro fojas, lo cual hacía evidente la falta de atención al caso.² Además, la ineficacia e indiferencia de las autoridades, genera desconfianza en los denunciantes que no ven avance alguno en las investigaciones. El equipo de trabajo de CADHAC cuenta que en ocasiones, la falta de confianza en las autoridades era tan grande que los familiares de los desaparecidos daban información parcial a dichas autoridades, lo que dificultaba aún más la resolución de los casos.

En segundo lugar, los ciudadanos no denuncian y si lo hacen, no saben cómo exigir que se investiguen sus casos por la falta de conocimiento acerca de sus derechos como víctimas y de las obligaciones de las autoridades. Al momento de decidir levantar una denuncia es sumamente complicado para un ciudadano saber qué instancia gubernamental es la adecuada, por ello, muchos casos llegan primero a CADHAC, en donde

² Hermana Consuelo Morales Elizondo e integrantes del área jurídica de CADHAC, Adrea Rodríguez, Leopoldo Martínez y Carlos Treviño, entrevistados el 14 de enero de 2015.



son canalizados a la autoridad correspondiente. Adicionalmente, la falta del conocimiento del proceso legal genera que los ciudadanos no puedan ejercer sus derechos; un ejemplo de esto es cuando las autoridades se niegan a otorgar una copia del expediente del caso al familiar de la víctima directa y no es hasta que el equipo jurídico de CADHAC interviene, que las autoridades satisfacen este derecho de la víctima indirecta, que es el familiar.

Cabe aclarar que, aunque tanto los desaparecidos como sus familiares son considerados víctimas del delito,³ para efectos de este documento en adelante se denominará víctima únicamente a la persona desaparecida.

A continuación, se describe el contexto político y social en el que se presentó el problema público y en el cual CADHAC, de la mano de la Hermana Consuelo, decidió desarrollar estrategias y acciones para evitar la continuidad del problema público detectado.

3.1. Contexto

La agenda de CADHAC se adapta a los casos que recibe; antes de involucrarse en el tema de desaparecidos, la organización recibía muchos casos de violaciones a derechos humanos en el sistema penitenciario, por lo que dedicaba la mayor parte de sus actividades a ese tema. Sin embargo, a partir de septiembre de 2009 se presentaron los primeros casos de desapariciones, los cuales se incrementaron considerablemente en los años próximos. Tan sólo entre 2009 y 2014, CADHAC registró 1249 personas desaparecidas, de las cuales, de acuerdo con la organización, el 26.07% correspondía a desapariciones forzadas, presuntamente efectuadas por funcionarios públicos, mientras que el 73.93% estaban presuntamente vinculadas a la delincuencia organizada. De este registro, a partir de 2011 se ha localizado a 104 personas, 59 con vida y 45 identificadas por compatibilidad de perfiles genéticos (CADHAC, 2014).

En el informe Desaparición de personas en Nuevo León, elaborado por CADHAC, se menciona que en 2011, Nuevo León era la segunda entidad federativa en México con más asesinatos. El contexto de violencia en la entidad en ese momento se caracterizaba por la militarización, reiterados casos de tortura, asesinatos, detenciones arbitrarias y desapariciones de personas. Esto inició unos años antes, cuando el presidente Felipe Calderón declaró abiertamente la guerra contra el narcotráfico en todo el país. A partir de ese momento inició un proceso de militarización en distintas entidades del

³ El artículo 24 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas define a las víctimas en un sentido amplio al señalar que “la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada”.



país, primero en el estado de Michoacán y después en otros estados de la República, incluyendo Nuevo León. Una de las consecuencias de la guerra con el narcotráfico fue el aumento sistemático de las denuncias ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de abusos cometidos por los militares. En 2006 esa institución recibió 182 quejas en contra de la Secretaría de la Defensa (Sedena), en 2007 se presentaron 367 y en 2008 fueron 1230 quejas (CADHAC, 2014).

Cabe resaltar que ante este contexto de inseguridad y violencia, aumentó la desconfianza entre la autoridad y los ciudadanos. Los familiares de las víctimas de desapariciones, en la mayoría de las ocasiones, se acercaron primero a CADHAC en busca de apoyo antes que a las autoridades. Esta cercanía de los ciudadanos con la asociación se dio a partir de la presencia de la Hermana Consuelo en programas de televisión y gracias a la reputación que CADHAC ya había generado desde 1993 en torno a la defensa de derechos humanos. En este sentido, es importante enfatizar que el tema de las desapariciones no se encontraba posicionado ante la opinión pública ni frente a las autoridades. En las coyunturas electorales de 2012 y 2015 ningún candidato se pronunció sobre el problema. Fue poco a poco, mediante la atención a los casos, que la Hermana Consuelo y la organización lograron posicionar el tema en la agenda como un problema público ante el dramático incremento de casos de desapariciones. El trabajo realizado por CADHAC en Nuevo León trascendió las fronteras de la entidad, y en marzo de 2014, aceptó la invitación de la Procuraduría de Justicia de Tamaulipas para a trabajar casos de personas de Nuevo León que desaparecieron en territorio tamaulipeco.

3.2. Cambio específico que se buscaba lograr con la iniciativa

El principal cambio que ha buscado resolver CADHAC, desde su fundación, es promover una cultura de los derechos humanos. Al traducir este objetivo en una agenda de trabajo, la organización se basa en el tipo de casos que recibe. La organización define su lógica de intervención de manera coyuntural al reaccionar según lo que la misma sociedad va solicitando, aunque siempre con un enfoque de protección de derechos. En este caso, se planteó servir como apoyo a los familiares de los desaparecidos, en el seguimiento de sus casos, hasta encontrar a las víctimas.

En un principio, el equipo de CADHAC se encargaba de llevar los casos de desapariciones ante las autoridades correspondientes, pero ante el incremento de las solicitudes resultó imposible atender de manera directa cada caso. Al mismo tiempo, la organización descubrió que, generalmente, los familiares de las víctimas acudían primero a CADHAC antes que ir a denunciar ante la Procuraduría, pues existía mucho miedo y desconfianza hacia la autoridad. Además, identificaron que los familiares de las víctimas tampoco conocían sus derechos, las obligaciones de la autoridad y los procedimientos a seguir ante un caso de desaparición.



Como respuesta al aumento en el número de casos, a la indiferencia de las autoridades y a la desconfianza de los familiares en la Procuraduría, CADHAC impulsa el establecimiento de interlocución directa entre los familiares y las autoridades encargadas de las investigaciones. En este nuevo modelo, los familiares son los actores principales en el seguimiento de sus casos, el equipo de CADHAC les brinda orientación para entender el proceso jurídico y los respalda para que en ningún momento se quebran ten sus derechos y la autoridad cumpla su obligación de investigar.

En junio de 2011, la Procuraduría estatal junto con CADHAC y los familiares de las víctimas, establecieron una dinámica de revisión de casos de desapariciones, con la finalidad de tener un proceso transparente y efectivo que brindara certeza jurídica y confianza en las víctimas (CADHAC, 2014). La manera de lograr este cambio se llevó a cabo a través de la siguiente lógica de intervención.

3.3. Relación del cambio buscado con el problema público

La iniciativa de CADHAC se enfoca en acompañar a los familiares de las víctimas de desapariciones en el seguimiento de las tareas de investigación que realizan las autoridades, en brindar apoyo psicosocial y en favorecer la creación de un espacio de encuentro donde las familias puedan compartir su experiencia, capacitarse y organizarse para emprender acciones públicas comunes. Esta estrategia está encaminada a lograr que los familiares tomen control del seguimiento de la investigación y, de este modo, favorecer su empoderamiento.

En 2013, el grupo de familiares decide adoptar el nombre de AMORES, Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos de Nuevo León, y con el acompañamiento jurídico y psicosocial brindado por CADHAC ha logrado mantener en la agenda pública el tema de la desaparición de personas y urgir a las autoridades investigadoras a hacer eficiente la atención que dan a estos casos.

Tanto la interlocución con las autoridades como el acompañamiento a los familiares de las víctimas han contribuido a promover los derechos de las víctimas y a empoderarlas, para así generar un cambio en el problema público identificado. CADHAC se ha dedicado a impulsar el trabajo conjunto entre los familiares de víctimas de desapariciones y la autoridad para lograr resolver los casos de desapariciones. En el siguiente apartado se presenta la sistematización de la metodología utilizada en este trabajo.





4. MODELO DE TRABAJO

4.1. Esquema de trabajo utilizado

En 2009, CADHAC comenzó a recibir los primeros casos de personas desaparecidas en 2007 y 2008, y se realizaron reuniones con los familiares de las víctimas con la finalidad de dar seguimiento a cada caso. Sin embargo, a pesar de las denuncias y el contacto con las autoridades, fue difícil lograr influir jurídicamente y tener un acercamiento eficiente con las autoridades, debido a que éstas no atendían ni daban seguimiento a los casos respaldados por CADHAC. Fue hasta junio de 2011, tras el paso por Monterrey de la Caravana del Consuelo, organizada por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), que se logró la primera reunión entre familiares de personas desaparecidas, el Procurador de Justicia de la entidad, y CADHAC. Este encuentro fue promovido por Javier Sicilia⁴ y Emilio Álvarez Icaza⁵ del MPJD, y ellos también participaron en la interlocución. Esta reunión se concretó luego de la presión que ejercieron estos actores sobre el Procurador para que los recibiera en su paso por Monterrey, y gracias a la gran cobertura que los medios de comunicación estaban dando a todas las acciones de la Caravana. El costo político y social de no recibirlos era muy alto para el Procurador.

Esta primera reunión fue determinante para que se generara una relación directa de CADHAC y los familiares de personas desaparecidas con el Procurador, y para que éste se comprometiera a atender los casos registrados en la entidad. La Hermana Consuelo cuenta que las primeras reuniones con el Procurador, Adrián de la Garza, no fueron exitosas, y que sin la intervención directa de Emilio Álvarez Icaza esa relación se hubiera diluido rápidamente. Gracias a este respaldo se inició un proceso formal de interlocución entre los familiares de las personas desaparecidas y CADHAC con la PGJNL, y a partir de entonces se formalizaron mesas de trabajo periódicas en las que los familiares monitorean el trabajo que realizan los ministerios públicos; les proporcionan información que orienta las averiguaciones e incluso, en algunos casos, se han abierto nuevas líneas de investigación que permiten dar con el paradero de las víctimas.

Para la realización efectiva del proceso, CADHAC asesora jurídicamente a los familiares antes y durante las mesas de trabajo, ya que son los familiares quienes toman la palabra y dialogan con los ministerios públicos sobre el estado que guarda la averiguación

⁴ Javier Sicilia es un activista, poeta y periodista mexicano, ha encabezado distintas manifestaciones en el país, entre ellas la Marcha Nacional por la Paz con Justicia y Dignidad en abril de 2011, después del asesinato de su hijo.

⁵ Emilio Álvarez Icaza es un reconocido especialista en derechos humanos, fue Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2001) y Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2012).



previa y las alternativas que hay para avanzar en la investigación. A pesar de que ha sido complicado atender un elevado número de casos, el equipo de CADHAC ha logrado establecer esquemas operativos ágiles de asesoría, seguimiento y atención jurídica y psicosocial que prepara a los familiares para la interlocución con las autoridades. Estas estrategias se detallan más adelante.

Desde junio de 2011 CADHAC comenzó a trabajar en conjunto con los familiares de las víctimas y la PGJNL en la revisión de casos. En diciembre de 2014 ya se habían estudiado ochenta y siete casos, con doscientas once personas desaparecidas (ciento setenta y ocho hombres y treinta y tres mujeres). De estas investigaciones, atendidas en las mesas de trabajo en la Procuraduría, se logró identificar y consignar a sesenta personas por su probable responsabilidad penal, de las cuales doce ya fueron sentenciadas (CADHAC, 2014).

El esquema de trabajo para atender los casos de desaparecidos se divide en dos vertientes: jurídica y educativa. Cada una cuenta con su propio personal especializado y con estrategias de atención diversas. Además, el área de Comunicación refuerza y potencia el trabajo realizado. A continuación se describen las dos vertientes de intervención, de manera secuencial.

4.1.1. Atención jurídica

El equipo jurídico de CADHAC se encarga de asesorar y acompañar a los familiares de las víctimas en el proceso legal de la investigación.

a. Recepción de casos

El proceso de atención inicia cuando el familiar de un desaparecido entra en contacto con CADHAC para solicitar directamente ayuda. La primera persona con la que el solicitante tiene contacto es el recepcionista, quien le entrega la Hoja de Admisión de Caso, en la que proporciona información inicial sobre el caso. El recepcionista recibe la Hoja llena y al identificar que se trata de un caso de desaparición, le entrega el Formulario Estatal de Búsqueda Urgente (FEBU), y le pide que lo llene proporcionando la mayor información posible. Todos estos datos requeridos son privados.

Con estos dos formatos llenos, a continuación el solicitante es atendido por un integrante del área de Trabajo Social, quien escucha el relato de la desaparición, y le pregunta acerca de las gestiones que haya realizado ante alguna autoridad antes de llegar a CADHAC. En caso de que aún no haya presentado una denuncia ante la Procuraduría, se le invita a que acuda a denunciar y después regrese a CADHAC para continuar con la atención del caso. Con la narración y los datos



proporcionados durante la entrevista, el área de Trabajo Social amplía la información inicial que se proporcionó en la Hoja de Admisión y alimenta una base de datos electrónica que concentra los casos recibidos; lo que permite a la organización mantener sistematizada la información y le facilita el seguimiento de los casos.⁶ En este primer contacto, el personal de Trabajo Social invita al solicitante a participar en las reuniones de la Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos de Nuevo León (AMORES), se le explica que es un grupo de apoyo que se reúne semanalmente en las instalaciones de CADHAC, en el que las personas se ayudan entre sí para enfrentar la difícil situación en la que se encuentran.

Posteriormente, el solicitante es atendido por un abogado, quien revisa el formato almacenado y puede continuar con la entrevista.

b. Solicitud de copias del expediente

En el área jurídica se verifica la información de los casos capturada en la base de datos electrónica.⁷ Después, se facilita al solicitante un documento personalizado, dirigido a la Agencia del Ministerio Público competente para conocer el caso, con la finalidad de solicitar una copia del expediente.⁸ En esta etapa, el equipo Jurídico le explica al solicitante la importancia de conocer el contenido de las declaraciones y gestiones ante la autoridad. Acudir a solicitar copias del expediente es la primera acción que se les pide llevar a cabo para que se asuman como parte fundamental en el proceso y entren en contacto directo con el Ministerio Público.

Una vez ingresado el caso en CADHAC, periódicamente se solicitan copias del expediente para revisar diligencias realizadas. Cuando se obtiene la copia del expediente, se le pide al solicitante que lo revise y después que lo entregue al equipo jurídico de CADHAC. El abogado asignado analiza, junto con el solicitante, las diligencias realizadas y hacen un análisis de los avances y/o dificultades del caso. En este sentido, el abogado de CADHAC da seguimiento al caso y tiene una comunicación constante con el solicitante y la autoridad.

⁶ La puesta en marcha de un proceso definido para recibir, procesar, canalizar, atender y dar seguimiento a los casos tomó más de quince años a la organización. Fue con el incremento de casos de desapariciones que debían atender, así como con el aumento de voluntarios y personal remunerado que lograron establecer procesos claros que hicieran más eficiente y eficaz el trabajo de la organización.

⁷ Esta base de datos se construyó después de varios años de operación. Actualmente está vinculada entre las diferentes áreas de CADHAC para dar seguimiento a los casos. Para facilitar su llenado y delimitar la responsabilidad, una sola persona se encarga de llenar y modificar la base de datos.

⁸ La relación con el Ministerio Público se construyó de manera paulatina. Al principio, comentan en las entrevistas, la relación entre CADHAC y el Ministerio Público era muy ríspida y conflictiva. Conforme ha ganado reputación la asociación y conforme se han conocido los equipos operativos del Ministerio y de CADHAC la relación ha mejorado y se ha tornado en una relación cooperativa.



c. Revisión de expedientes (Familiares de las víctimas-CADHAC)

Cuando se recibe el expediente, el solicitante debe leerlo y señalar aquello que considere importante. Posteriormente, el abogado de CADHAC realiza una lectura íntegra del documento, con el fin de realizar aportaciones a la investigación. Previo a cada reunión de trabajo con la Procuraduría, el abogado de CADHAC se entrevista con el solicitante para preparar el encuentro. Intercambian puntos de vista sobre el expediente que revisaron y señalan lo que hace falta que el Ministerio Público haga para el avance de las investigaciones.

d. Asesoría jurídica permanente

Como se mencionó anteriormente, el equipo jurídico de CADHAC se encarga de asesorar y acompañar a los familiares de las víctimas en el proceso legal de la investigación. Les dan a conocer los procedimientos, los apoyan en el llenado de formatos, contestaciones, oficios u otros documentos, y fungen como intermediarios ante la Procuraduría para que los familiares tengan acceso a todos los expedientes de su caso y para que reciban una respuesta lo más pronta y expedita por parte de las autoridades. Las peticiones a las autoridades siempre las hacen los familiares y, únicamente en los casos en los que las autoridades no den respuesta, alarguen los plazos o no cumplan con los acuerdos, CADHAC interviene para presionar y asegurar la respuesta de las autoridades.

e. Juntas previas en la Subprocuraduría del Ministerio Público

Esta junta se lleva a cabo en las oficinas de la Subprocuraduría y en ella participan los abogados de CADHAC y la directora de la organización, los coordinadores de las regiones del Ministerio Público, los directores de Averiguaciones Previas y de Homicidios y el Subprocurador. El objetivo de estas reuniones consiste en revisar los acuerdos pendientes y que todos los presentes aporten propuestas de solución para cada caso.

f. Mesas de trabajo entra la Procuraduría, familiares de las víctimas y CADHAC

Se ha establecido una agenda de reuniones periódicas con el Procurador, el Subprocurador y con los equipos operativos para conocer la situación de los casos a los que CADHAC da seguimiento. En el marco de esta dinámica, cada dos meses se realizan mesas de trabajo en las instalaciones de la Procuraduría en las que participan los familiares de las personas desaparecidas, el abogado de CADHAC, quien funge asesor del familiar, el agente del Ministerio Público encargado del caso y el coordinador de la Agencia del Ministerio Público de la zona. La reunión inicia con el informe del Ministerio Público sobre las acciones realizadas en los dos meses transcurridos, se revisa el cumplimiento de los acuerdos



alcanzados. La familia de la persona desaparecida hace observaciones, aclara sus dudas, manifiesta sus inconformidades y da su anuencia cuando se cumplen los acuerdos. Cada vez que se realizan mesas de trabajo con los ministerios públicos se toman acuerdos sobre las diligencias que deben hacerse, y se lleva un registro escrito de dichos acuerdos, de manera que en la siguiente reunión el abogado y el solicitante dan seguimiento al cumplimiento de las diligencias, y en caso de no haberse realizado, se señala a la autoridad que debe llevarlas a cabo y se fijan plazos para su cumplimiento.

El abogado de CADHAC se encarga de que la comunicación entre las partes sea efectiva y que los comentarios de las personas solicitantes sean tomados en cuenta. Asimismo, hace aportaciones desde la perspectiva jurídica en caso de que sea relevante para la investigación.

g. Acuerdos

Se proponen acciones específicas para los siguientes dos meses. Es importante que los acuerdos sean acciones concretas y realizables y que además, todas las partes identifiquen su responsabilidad correspondiente.

h. Reunión Autoridad-CADHAC

Después de las mesas de trabajo en las que se revisaron los casos, se efectúa una reunión en la que participan los cuatro Coordinadores de zona de la Procuraduría, el Director de Averiguaciones Previas, el Director de Homicidios, el Subprocurador del Ministerio Público y el Procurador, junto con el equipo de CADHAC. En esta junta se comentan los avances de cada caso revisado en las mesas, los principales obstáculos en las labores de investigación y se realiza una evaluación general de las mesas de trabajo.

i. Reunión de cierre Familiares de las Víctimas-Procurador

El grupo completo de solicitantes y el Procurador sostienen una reunión en la que comparten sus conclusiones sobre las mesas de trabajo. Este momento abre un espacio en el que los solicitantes expresan sus preocupaciones y sus peticiones de manera directa al Procurador.

j. Rueda de prensa

Al terminar la reunión, se lleva a cabo una rueda de prensa en la que el Procurador y la directora de CADHAC expresan sus visiones sobre el resultado de las mesas de trabajo y responden preguntas de los medios de comunicación presentes.



Las ruedas de prensa son relevantes, ya que dan más peso público a las reuniones, lo que genera un mayor compromiso por parte de todos los involucrados.

k. Reunión Familiares-CADHAC

Posterior a la rueda de prensa, los familiares regresan a las instalaciones de CADHAC, organizan una comida y, junto con el equipo de CADHAC, evalúan las mesas de trabajo con la Procuraduría. En este espacio, las familias comparten sus inquietudes y los avances registrados en los casos. Los integrantes de CADHAC escuchan los comentarios y fungen como facilitadores de este ejercicio de evaluación, que sirve para retroalimentar las acciones de acompañamiento jurídico y psicosocial.

4.1.2. Atención educativa y psicosocial

a. Invitación al trabajo grupal

Paralelamente a la recepción de casos, se invita al solicitante a participar en las reuniones de la Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos de Nuevo León (Grupo AMORES). Éste es un grupo de apoyo que se reúne semanalmente en las instalaciones de CADHAC, en el que las personas se ayudan entre sí para enfrentar la difícil situación en la que se encuentran. Este grupo está formado mayoritariamente por mujeres, pero también hay algunos hombres que participan en las reuniones y acciones del Grupo AMORES.

b. Talleres y apoyo al grupo AMORES

CADHAC ofrece periódicamente talleres de sensibilización y capacitación al grupo AMORES. Estos cursos son organizados por el área educativa de la organización, los cuales atienden las necesidades de los familiares de los afectados. Los cursos tratan temas diversos como mecanismos de acceso a la justicia, ejercicio de derechos, tanatología y duelo, entre otros, que solicitan sus miembros. En las reuniones semanales, el grupo escucha las experiencias de quienes las desean compartir y brindan apoyo mutuo. Además, a través del área de Trabajo Social, se les brinda asesoría en gestiones ante instancias públicas y privadas para obtener diversos apoyos que les permitan solventar algunos aspectos derivados de la desaparición de su familiar: atención médica, apoyos educativos, despensas.



c. Atención psicológica a niños y niñas

Cuando algún familiar de víctimas de desaparición requiere o solicita atención psicológica se le canaliza a instancias públicas que brindan este servicio. Sólo en casos urgentes, el área de Psicología de CADHAC brinda una primera atención a personas adultas, pero para la continuación de la terapia se canaliza a otras instituciones. El equipo de psicólogas de CADHAC se enfoca en brindar apoyo psicológico a niños y niñas que tienen familiares desaparecidos. Se realizan sesiones semanales de terapia grupal y también se realiza un seguimiento personalizado para evaluar el avance de cada niño y niña atendido.

En algunas de las sesiones que Grupo Amores realiza semanalmente, interviene también el equipo de Psicología para brindar orientaciones generales que ayuden a los familiares de personas desaparecidas a manejar su situación emocional y tener herramientas para seguir adelante con sus vidas y buscando justicia.

El esquema de trabajo de CADHAC también se basa en la colaboración con distintos actores nacionales e internacionales entre los que destacan Amnistía Internacional, la Embajada de Reino Unido e Irlanda del Norte y la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas. En el ámbito local, la asociación tiene relación con otras organizaciones dedicadas a la búsqueda de personas desaparecidas como Grupo AMORES y Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León (Fundenl). Las reuniones de la Hermana Consuelo con estas organizaciones son un factor fundamental para la creación de una red de alianzas estratégicas.

4.2. Principales acciones realizadas

Bajo el esquema de trabajo desarrollado anteriormente, CADHAC ha logrado realizar las siguientes acciones:

4.2.1. Acompañamiento jurídico

El equipo jurídico de CADHAC se encarga de asesorar y acompañar a los familiares de las víctimas en el proceso legal de la investigación. Es decir, les dan a conocer los procedimientos, los apoyan en el llenado de formatos, contestaciones, oficios u otros documentos, y fungen como intermediarios ante la Procuraduría para que los familiares tengan acceso a todos los expedientes de su caso y para que reciban una respuesta lo más pronta y expedita por parte de las autoridades.



4.2.2. Reuniones con la Procuraduría

Se ha establecido una agenda de reuniones periódicas con el Procurador, el Subprocurador y con los equipos operativos para conocer la situación de los casos a los que CADHAC da seguimiento. En el marco de esta dinámica se realizan mesas de trabajo con los familiares de las víctimas y con el equipo de CADHAC, en las que se acuerdan compromisos y acciones a seguir.

4.2.3. Coordinación con Grupo AMORES

El acompañamiento al Grupo AMORES ha contribuido a trabajar con el estado emocional de los familiares de las víctimas para que enfrenten el miedo a las represalias y la desconfianza hacia las autoridades.

De acuerdo con el reporte de CADHAC Desaparición de personas en Nuevo León. Sistematización de experiencias en búsqueda de la justicia y la verdad, de 2009 a 2014 CADHAC registró mil doscientas cuarenta y nueve personas desaparecidas, de las cuales el 26% correspondía a casos de desaparición forzada presuntamente efectuada por funcionarios públicos y el 44% fueron casos presuntamente relacionados con la delincuencia organizada. De este registro, se ha localizado a ciento cuatro personas, cincuenta y nueve con vida y cuarenta y cinco identificadas por compatibilidad de perfiles genéticos (CADHAC, 2014).

Desde junio de 2011 CADHAC comenzó a trabajar en conjunto con los familiares de las víctimas y la Procuraduría en la revisión de casos. En diciembre de 2014 ya se habían estudiado ochenta y siete casos con doscientas once personas desaparecidas (ciento setenta y ocho hombres y treinta y tres mujeres). De estas investigaciones, trabajadas en las mesas de trabajo en la Procuraduría, se logró identificar y consignar a sesenta personas por su probable responsabilidad penal, de las cuales doce ya fueron sentenciadas (CADHAC, 2014).

4.3. Estrategias de presión utilizadas

4.3.1. Estrategias de presión a los tomadores de decisión

Como se mencionó al principio de este apartado, la principal estrategia de presión para lograr la interlocución entre familiares de víctimas y la Procuraduría fue el respaldo que consiguió la Hermana Consuelo de Javier Sicilia y Emilio Álvarez Icaza, del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, MPJD, en junio de 2011, cuando la Caravana del Consuelo del MPJD pasó por Monterrey. En el evento realizado la noche del 7 de junio para recibir a la Caravana en la plaza de Colegio Civil, familiares de personas



desaparecidas expusieron sus casos. Sicilia y Álvarez Icaza preguntaron qué hacía falta en Nuevo León y la Hermana Consuelo les explicó que no había atención por parte de la Procuraduría para resolver las desapariciones. Los integrantes del MPJD convocaron esa misma noche al Procurador a una reunión, quien, por la enorme visibilidad que tenía la Caravana en medios de comunicación y los posibles costos que implicaría no acceder, aceptó. A la media noche, Sicilia, Álvarez Icaza, la Hermana Consuelo y familiares de personas desaparecidas fueron recibidos por el Procurador, quien se comprometió a dar seguimiento a los casos. A partir de ese momento inició el proceso de interlocución. Al inicio resultó complicado por la desconfianza mutua, pero con el tiempo se construyó una alternativa de trabajo cooperativo.

Una vez establecida la relación entre la Procuraduría y CADHAC, la organización hizo una petición directa al Procurador para que las reuniones fueran periódicas entre las distintas áreas técnicas y operativas de la Procuraduría y los familiares de las víctimas. Es importante enfatizar la gran capacidad de la Hermana Consuelo para posicionar e impulsar el tema en la agenda de la Procuraduría, así como para presionar constantemente a la dependencia para que todas sus áreas realizaran adecuadamente sus funciones.

Como estrategia de presión complementaria, el equipo jurídico de CADHAC logró consolidar una estrecha relación con mandos medios de la Procuraduría para asegurar una adecuada atención a los familiares de las víctimas. En este sentido, la reputación de la organización ha generado una relación de respeto con las autoridades, pues reconocen que la organización realiza un trabajo serio e intenso para encontrar a los desaparecidos.

Por último, es importante resaltar que la legitimidad, reputación, acceso a recursos y capacidad de influencia de CADHAC se han fortalecido a partir de la visibilidad lograda con la recepción de los premios Alison des Forges para la Hermana Consuelo por Activismo Extraordinario otorgado por Human Rights Watch en 2011; el premio “Don Sergio Méndez Arceo”, otorgado a CADHAC en 2012, el cual constituye el reconocimiento de mayor prestigio en México para personas defensoras de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil; del Premio Franco-Alemán de Derechos Humanos “Gilberto Bosques”, que las Embajadas de Alemania y Francia en México otorgaron a la Hermana Consuelo en 2013 y el Premio Nacional de Derechos Humanos en 2015, otorgado por la CNDH a la Hermana Consuelo por su destacada trayectoria en la promoción efectiva y defensa de los derechos humanos, en general, y de las personas desaparecidas, en lo particular.



4.3.2. Estrategias de presión en medios de comunicación

CADHAC no utiliza a los medios de comunicación para resolver o influir en la resolución de casos de desapariciones, sino únicamente para posicionar el tema en la opinión pública y para hacer conciencia del problema público que enfrentan en Nuevo León.

La estrategia de medios de comunicación de CADHAC se desarrolla cada vez que se lleva a cabo una reunión con la Procuraduría. Se realiza una rueda de prensa con el objetivo de comunicar y rendir cuentas a la ciudadanía sobre el trabajo realizado en torno a las investigaciones de los casos de desaparición.

La relación entre los medios de comunicación y CADHAC se ha construido a lo largo del tiempo y hoy en día se considera como una relación cercana, en la que las partes fortalecen mutuamente su trabajo. Los medios de comunicación reciben información de interés público, atractiva y útil, de una fuente seria, mientras que CADHAC asegura su constante presencia en medios de comunicación, visibiliza sus acciones y posiciona públicamente su agenda de acción.

La estrategia de medios de comunicación de CADHAC ha sido relevante en la atención a casos de desapariciones, pues a pesar de que no se ejerce presión directa sobre un actor, sí tiene como objetivo generar conciencia en la ciudadanía acerca de la gravedad del problema y de la obligación de las autoridades de cumplir sus responsabilidades de investigar de manera pronta y efectiva. Los casos de desaparición son un tema que genera empatía, lo que eleva el costo político para funcionarios que ignoren el tema o que no lo atiendan adecuadamente.

4.4. Identificación de actores y sus roles

A continuación se exponen los actores principales involucrados en el proyecto de CADHAC de atención a casos de personas desaparecidas, las funciones de cada uno y las motivaciones para la participación.

4.4.1. Actores con poder de decisión para lograr el cambio esperado

La Hermana Consuelo es, sin duda, el actor más relevante para lograr el cambio esperado. Es ella quien desde 1993 con la organización –y desde tiempo antes– se ha dedicado a la protección de los derechos humanos. En el caso de desapariciones decidió atender cada uno de los casos que llegaron a las oficinas de CADHAC. Al inicio, el equipo de trabajo era muy reducido, pero con el tiempo se ha ido ampliando y fortaleciendo de manera que el personal ahora trabaja de tiempo completo por las



causas de la organización. La persistencia, coraje y consistencia de la Hermana Consuelo han permitido no sólo que la organización se consolide sino que logre un cambio significativo en su comunidad.

Los segundos actores con poder de decisión para lograr el cambio esperado son los familiares de las víctimas. Son ellos los verdaderos actores que logran empoderarse cuando ellos mismos dan seguimiento a sus casos, los que enfrentan a la autoridad y los que defienden sus derechos. Son estos actores los que al solicitar ayuda ante CADHAC inician un proceso de empoderamiento que sólo ellos pueden concretar. Dentro de las políticas de CADHAC se decidió no dar seguimiento directo a ningún caso si no son los familiares mismos los que se involucran en su seguimiento. Así, cuando familiares de las víctimas deciden abandonar el caso, también lo hace CADHAC.

La Procuraduría, especialmente el Procurador Adrián de la Garza y el Subprocurador Javier Flores Saldívar –quien luego fungió como procurador, de marzo a septiembre de 2015, cuando De la Garza renunció para participar en el proceso electoral–, es un actor esencial en el desarrollo del proyecto de CADHAC. Esto se debe a que la Procuraduría es la encargada de la investigación en torno a los casos de las desapariciones. En un principio, la relación con las autoridades estatales era complicada. Pero la continua interlocución permitió ir forjando un trabajo orientado a mejorar la atención de los casos de desaparición. Así se logró desarrollar un protocolo de búsqueda de personas desaparecidas y mejorar la atención que los funcionarios de los ministerios públicos daban a las personas que llegaban a denunciar un caso.

Otros actores relevantes son los funcionarios de la Procuraduría que pueden tomar cartas en el asunto para investigar los casos de personas desaparecidas. El trabajo realizado por estos funcionarios de mandos medios y bajos es directamente monitoreado por los familiares de las víctimas en las mesas de seguimiento que se realizan cada dos meses y cuyo funcionamiento se explicó en un apartado anterior.

Ahora bien, en el caso exclusivo de la atención a desapariciones, los integrantes del equipo jurídico y del equipo psicológico de CADHAC son actores relevantes para lograr el cambio en los familiares de las víctimas; para que se empoderen; para que adquieran los conocimientos y habilidades necesarios para monitorear el trabajo de investigación que realiza la Procuraduría; para sobrellevar su pérdida con ánimo y esperanza. Operativamente, son ellos los verdaderos actores que logran el cambio.

Cabe destacar que Emilio Álvarez Icaza y Javier Sicilia también fueron actores imprescindibles en el desarrollo del proyecto, ya que fue a través de su influencia que la Hermana Consuelo logró reunirse con el Procurador y, de esta manera, construir la metodología de las mesas de trabajo con los familiares de las víctimas, la Procuraduría y el equipo de CADHAC.



4.4.2. Grupos afectados por el cambio

a. Familiares de las víctimas

El grupo más beneficiado por el cambio generado por CADHAC son los familiares de las víctimas. Esto se debe al empoderamiento que logran, el cual se puede entender en dos sentidos. Primero, en cuanto al conocimiento sobre sus derechos humanos y sobre el derecho procesal que brinda el acompañamiento jurídico del equipo de abogados de CADHAC. Segundo, en cuanto a la autoconstrucción como sujetos organizados para incidir públicamente, colocando el problema de la desaparición y la urgencia de su atención en la agenda de los medios y en la agenda de trabajo de la Procuraduría.

b. Autoridades de Nuevo León

El modelo de trabajo desarrollado por CADHAC y por los familiares de personas desaparecidas ha impactado directamente en la Procuraduría estatal, que de ignorar y desatender el problema pasó a la interlocución, a aceptar el monitoreo de su labor de investigación y a trabajar de manera conjunta en el desarrollo de un protocolo de búsqueda de personas desaparecidas. Esta comunicación efectiva entre los actores ha sido crucial en la investigación. En este sentido, la voluntad política de la Procuraduría ha sido determinante pues a pesar de que, debido a los temas que trata, suele ser una institución hermética, ha tenido la disposición para participar en las mesas de trabajo con CADHAC y con los familiares de las víctimas. La construcción del diálogo con la Procuraduría ha resultado un elemento sumamente poderoso para reconocer que cada actor tiene algo importante que aportar.

c. La sociedad de Nuevo León

Las acciones derivadas de las mesas de trabajo entre la Procuraduría, CADHAC y los familiares de las víctimas contribuyen a mejorar una parte de los servicios de procuración de justicia y, al darse a conocer públicamente los resultados, coadyuvan a promover la cultura de la denuncia y a conocer los derechos que tienen las víctimas. Además, el nuevo protocolo de búsqueda trata de prevenir nuevos casos de desaparición, sin embargo, se requiere el monitoreo puntual de este mecanismo para que funcione de manera eficiente, y la sociedad cuente con una opción eficaz para inhibir las desapariciones.

Debido a la sensibilidad del tema, no se identifican actores o grupos afectados por las acciones de CADHAC. A pesar de que la asociación y la Hermana Consuelo en ocasiones han sido vigilados por agentes gubernamentales, y algunos



familiares de víctimas han recibido amenazas por parte de la delincuencia organizada, el trabajo en torno a los casos de desapariciones continúa.

4.4.3. Racionalidad detrás de los actores con poder de decisión

A continuación se plantea la racionalidad que siguen los actores mencionados para el desarrollo de sus actividades:

a. CADHAC – Empoderamiento de la persona

Una variable importante en este caso es el enfoque de empoderamiento de los familiares de las víctimas. Para CADHAC es indispensable que los familiares que acuden a solicitar apoyo se asuman a sí mismos como sujetos de derechos y que formen parte activa del proceso de investigación. Es por esto que en su esquema de trabajo se insiste tanto en que sean los solicitantes quienes acudan al Ministerio Público y pidan los documentos necesarios para dar seguimiento al caso. De esta manera, el trabajo de CADHAC genera ciudadanía al estimular la participación de los familiares en el proceso y al concientizar acerca de que todos son sujetos de derecho.

b. La Procuraduría – Reputación ante la ciudadanía

El esquema de trabajo de CADHAC con las autoridades de Nuevo León ha ocasionado que la Procuraduría opere de manera más eficiente en cuanto a la atención a los casos de desaparecidos. Gracias al trabajo conjunto con los familiares de las víctimas, se pueden agilizar las investigaciones, pues se obtiene información precisa sobre los hechos.

Asimismo, el hecho de que la Procuraduría esté realizando su trabajo de una manera eficaz y eficiente contribuye a mejorar su reputación ante la ciudadanía. De esta manera, las autoridades de Nuevo León se ven beneficiadas al tener una mejor imagen pública, ya que al hacer más eficaz la aplicación de la ley generan certidumbre sobre el trabajo que realizan.

Por último, hay que destacar que, a partir del trabajo de CADHAC, cambió la actitud de los funcionarios de la Procuraduría, pues al trabajar directamente con los familiares de las víctimas y con la sociedad civil han desarrollado empatía y sensibilidad, y además saben que su trabajo es monitoreado, lo que genera incentivos para desarrollarlo de modo eficiente y eficaz.



5. RESULTADOS DEL MODELO DE TRABAJO

5.1. Cambios en política pública

5.1.1. Tipificación del delito de desaparición forzada en el Código Penal de Nuevo León

En mayo de 2011 CADHAC presentó al Congreso del Estado de Nuevo León una iniciativa para incluir la Desaparición Forzada de Personas como un delito en el Código Penal del estado. La iniciativa fue discutida en mesas de trabajo del Congreso, en las que participaron CADHAC y expertos de la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En noviembre de 2012, el pleno del Congreso estatal aprobó la iniciativa.

La inclusión de este delito en el Código Penal obligó a las autoridades de Nuevo León no sólo a reconocerlo como un problema público sino a atenderlo de manera directa. Es importante recalcar que el texto aprobado estableció el delito de desaparición forzada con apego a los estándares internacionales más altos en materia de derechos humanos.

5.1.2. Declaración de Ausencia por Desaparición

CADHAC presentó la iniciativa de la Declaración de Ausencia por Desaparición junto con el Grupo AMORES en mayo 2014 y se aprobó el 17 de abril de 2015. La Ley que Regula el Procedimiento de Emisión de la Declaratoria de Ausencia por Desaparición en el Estado de Nuevo León brinda protección especial a las familias de personas desaparecidas en Nuevo León, que actualmente se encuentran en un estado de vulnerabilidad reflejado en la imposibilidad de llevar a cabo trámites ante el registro civil, emisión de pasaportes, beneficios de seguridad social, y otros más. Con esta ley, ya no es necesario seguir un trámite jurídico de presunción de muerte de la persona desaparecida, sino que mediante un procedimiento ante el juzgado se obtiene la declaración de ausencia por desaparición.

5.1.3. Creación del Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata, GEBI (2014)

La realización de las mesas de trabajo para revisar el avance en los expedientes de investigación de casos de personas desaparecidas permitió identificar errores cometidos en las investigaciones, y también acciones que traían buenos resultados. Para sistematizar este aprendizaje conjunto, CADHAC y la Procuraduría decidieron hacer un documento que contemplara un procedimiento de búsqueda inmediata para localizar a la persona desaparecida dentro de las primeras setenta y dos horas y tratar, de esta manera, de



inhibir las desapariciones. En 2012 iniciaron las reuniones de trabajo, que en alguna ocasión contaron con la asesoría de expertos –Fernando Coronado, representante de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Alan García, de la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Luis Eduardo Zavala, del Tecnológico de Monterrey y Alejandro Valencia, consultor independiente en materia de Derechos Humanos de Colombia. Así, en 2013 se terminó de elaborar el Protocolo de Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas. Para poner en operación el Protocolo, en 2014 se creó en la Procuraduría el Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata.⁹ Esta innovación de política pública es una de las más relevantes, ya que institucionalizó un mecanismo para encontrar a personas desaparecidas en las primeras setenta y dos horas. Desde su implementación, la tasa de éxito del GEBI está por arriba del 95% de los casos reportados. Es decir, que noventa y cinco de cada cien personas reportadas como desaparecidas se encuentran antes de las primeras setenta y dos horas.

5.2. Cambios en la organización y/o grupo responsable de la iniciativa

5.2.1. Organización interna

En los últimos años, el incremento en la carga de trabajo de CADHAC ha derivado en la profesionalización de su equipo de trabajo y en la consolidación de su estructura organizacional. Actualmente todos los integrantes de la asociación son remunerados; se ha ampliado el área de comunicación y se está trabajando en la apertura de un área de estadística. La creación del área de estadística implica un gran avance en cuanto a la recolección y generación de datos, ante la ausencia de información oficial sobre la dimensión del problema en Nuevo León. La organización se ha convertido en un referente de información cuantitativa sobre casos de desapariciones que son atendidos por CADHAC. La organización hace pública esta información para asegurar que los registros estén disponibles para los investigadores, abogados y defensores de derechos humanos.

La recepción de tantos casos a lo largo de estos años ha permitido crear un equipo de trabajo más grande, con procesos claramente definidos al interior de CADHAC. Ahora es completamente clara la función de cada una de las áreas y las etapas de los procedimientos a realizar cuando se recibe un caso.

⁹ Para mayor información sobre el Procedimiento de Búsqueda e Investigación de Personas Desaparecidas, se puede consultar el documento: “Desaparición de personas en Nuevo León. Sistematización de experiencias en búsqueda de la justicia y la verdad”, publicado por CADHAC.



Es importante mencionar que, a pesar de que la Hermana Consuelo ha sido un actor determinante en todo el desarrollo del proyecto, actualmente la organización logra operar en momentos de ausencia de la Hermana para atender reuniones de trabajo a nivel nacional e internacional, gracias a la fortaleza de su estructura al interior, pero aún depende considerablemente de ella para las relaciones públicas. Asimismo, CADHAC se fortaleció internamente con la creación de un Consejo Directivo, el máximo órgano de decisión de la organización, y el cual integran más de doce personas reconocidas por su participación en organizaciones de la sociedad civil. Esto es relevante, ya que dicho órgano representa un respaldo para que la Hermana Consuelo cuente con orientación en la toma de decisiones en momentos clave y además, significó un paso importante hacia la institucionalización de la organización.

5.2.2. Colaboración con otras organizaciones

En la atención a casos de desapariciones, CADHAC trabaja en conjunto con el Grupo AMORES, ya que gran parte de los familiares de los desaparecidos que acuden a solicitar apoyo de CADHAC se unen a este grupo, que es el espacio donde se brinda un acompañamiento integral a los familiares de las víctimas, esto incluye: trabajo en grupo con familiares que pasan por la misma situación; apoyo en gestiones sociales; trabajo psicológico con niños y niñas y organización de acciones públicas para posicionar el problema en la agenda social.

Actualmente, CADHAC se encuentra desarrollando un proyecto con la Comisión Internacional de Personas Desaparecidas de Naciones Unidas (ICMP, por sus siglas en inglés), con sede en Bosnia-Herzegovina para la asistencia técnica para localizar, recuperar e identificar personas desaparecidas. La directora general de la ICMP, Kathrynne Bomberger, y el director del área forense, Adnan Rizvic, acudieron a Monterrey a capacitar a los integrantes del equipo de CADHAC en el diseño de una base de datos para sistematizar información, incluyendo datos genéticos de personas desaparecidas.

5.3. Cambios en la comunidad o colectivo

A través del desarrollo de las mesas de trabajo en donde se revisan los expedientes de los casos de desaparición, se ha logrado una interlocución franca entre los familiares de las víctimas y la autoridad. De esta manera, cuando existe una duda o una petición concreta, ésta se resuelve de forma más rápida posible por parte de la autoridad, y al mismo tiempo el trabajo de los funcionarios encargados de la investigación es monitoreado por los mismos interesados en la resolución del caso, que son los familiares de las víctimas de desaparición.



En este sentido, el principal cambio en la comunidad consiste en el conocimiento de derechos de los familiares de los desaparecidos por medio del acompañamiento jurídico del equipo de CADHAC y de la ciudadanía en general mediante la difusión en los medios de comunicación de las acciones emprendidas por CADHAC y el Grupo AMORES. Otro efecto es que el tema de los desaparecidos ya no es ignorado por los medios, la sociedad puede enterarse de la existencia y gravedad del problema a través de los medios tradicionales y también mediante la estrategia de comunicación de CADHAC, que incluye Internet y redes sociales.



6. CONCLUSIONES

Una de las principales conclusiones que se derivan del análisis del caso de CADHAC es que la agenda de las organizaciones se va adecuando a las necesidades de cada momento histórico. El objetivo de la organización no cambia, en el fondo sigue buscando proteger los derechos humanos de las personas, pero los temas de especialización y las acciones que realiza la organización sí, pues el trabajo sobre desaparición de personas inició en 2009 cuando la organización trabajaba en otros asuntos de derechos humanos desde 1993, sobre todo del sistema penitenciario y abusos de autoridad. La intervención de la organización en los casos de desaparición fue casuístico, es decir, al inicio no había una metodología desarrollada sino que a partir de la experiencia de atención a cada caso particular y ante el incremento del número de solicitantes que se acercaban con casos de familiares desaparecidos, CADHAC vio la necesidad de construir estrategias que permitieran brindar una atención integral a los solicitantes; este trabajo incluía presionar para lograr la interlocución con las autoridades investigadoras, a fin de dar seguimiento puntual a su trabajo.

Asimismo, los esquemas de trabajo se ajustan a los recursos disponibles. Al inicio, la organización daba seguimiento directamente a cada caso ante las autoridades, pero cuando se incrementaron los solicitantes, el esquema de trabajo se concentró en el empoderamiento de los familiares de las víctimas para que fueran ellas las que directamente asumieran el seguimiento de su caso con el apoyo y asesoría jurídica y psicosocial de CADHAC. De esta forma, CADHAC podía atender más casos y apoyar las estrategias de organización de los familiares.

Un factor determinante para el éxito del trabajo de CADHAC es el liderazgo de la Hermana Consuelo. Los liderazgos importan. Su compromiso con la protección de los derechos humanos, su consistencia a lo largo de veintitrés años, su capacidad para integrar equipos de trabajo y su persistencia para perseguir la verdad y la justicia en todos los casos que recibía, han sido elementos fundamentales para la continuidad y el fortalecimiento de la organización.

Una variable más que debe reconocerse es la reputación. Ésta no se construye de la noche a la mañana. La Hermana Consuelo con sus equipos de trabajo tardaron años de trabajo arduo y constante para consolidar una reputación que les abriera las puertas con actores sociales relevantes. Es importante subrayar que el objetivo nunca fue aumentar la reputación, sino trabajar más y más duro en la resolución de casos de violaciones de derechos humanos. De esta forma el reconocimiento por la labor que realizó la organización ha llegado por sí solo, manifestándose en los premios y reconocimientos que le han sido otorgados por instancias nacionales e internacionales.





De la misma manera, la coyuntura desempeñó un papel fundamental en el éxito del proyecto. La Hermana Consuelo aprovechó el momento de la visita de la Caravana por la Paz para impulsar la atención al problema de los desaparecidos y pedir, por medio de los integrantes del MPJD, la reunión con el Procurador. No había expectativa de ser recibidos, sin embargo, por los posibles costos políticos de no hacerlo, el Procurador los atendió. Ese momento fue crucial para el proyecto porque logró establecer una relación directa con la dependencia con la que se había mantenido una relación ríspida. Con ello, fluyó la atención de los casos y se logró establecer una dinámica de trabajo dialógica e incluyente con los familiares de las víctimas que les ha permitido, desde entonces, avanzar en la investigación de los casos.

El rol de intermediación que realiza la asociación entre ciudadanos y gobierno es un factor determinante en el éxito del proyecto de atención a casos de desapariciones. Al lograr una comunicación efectiva con las autoridades se fortalece el vínculo entre ambas partes, se regenera la confianza poco a poco por medio del trabajo coordinado entre las autoridades y los familiares de las víctimas y se permite eliminar prejuicios de ambas partes. Por un lado, la autoridad genera mejores procesos para atender las investigaciones y, por otro, los familiares de las víctimas proveen información útil para el avance de la investigación. En este sentido, la interlocución de CADHAC ha contribuido a resolver el problema público de la falta de denuncia al generar eficiencia en el proceso de investigación y confianza entre los familiares de las víctimas y la autoridad.

El enfoque que mantiene CADHAC acerca del empoderamiento de la persona es otro factor determinante en el éxito de la iniciativa. Esto se debe a que si la organización pretendiera asumir la totalidad del seguimiento de cada caso no se darían abasto para atender la creciente cantidad de casos de desaparición que han recibido, y los solicitantes mantendrían un papel sólo de espectadores. En cambio, el hecho de que los familiares de las víctimas aprendan sobre los procedimientos a seguir, las obligaciones de la autoridad y ellos mismos realicen las acciones de seguimiento –asesorados por CADHAC– contribuye a que adquieran un sentido de poder e independencia que les permite exigir el cumplimiento de sus propios derechos.

En cuanto a los retos u obstáculos a los que se enfrenta la asociación hay que destacar el cambio de funcionarios públicos con los que trabajan, especialmente el Procurador. Después de meses de trabajo y dedicación, la relación con el Procurador Adrián de la Garza resultó fructífera. Ante el proceso electoral 2015 y el interés de participar como candidato a la alcaldía de Monterrey, De la Garza renuncia al cargo y es sustituido por quien era el Subprocurador, Javier Flores. Aunque hay un cambio en el estilo personal de dirigir la Procuraduría, básicamente este cambio no afectó la interlocución que se venía desarrollando desde 2011. Sin embargo, con el cambio de gobierno en octubre de 2015, estas relaciones se deben de construir de nuevo, ya que el nuevo gobernador –Jaime Rodríguez Calderón– cambió a todos los titulares de las secretarías incluyendo la Procuraduría. Hay que señalar, que durante su campaña, Rodríguez Calderón no



mostró una posición comprometida con los derechos humanos, y ya como gobernador llegó a expresar en una entrevista a un medio que “la mayoría de los desaparecidos tienen o tuvieron alguna razón para estar desaparecidos” (Rodríguez, 2015). Tras estas declaraciones, CADHAC emitió un pronunciamiento y junto con Grupo AMORES se reunió con el gobernador y el nuevo Procurador estatal –Roberto Flores– para exigir la continuación de las mesas de trabajo, que no se descuiden las investigaciones y que no se criminalice a las personas desaparecidas. Aunque con esta nueva administración estatal las mesas de trabajo para dar seguimiento a los expedientes han continuado, ya no cuentan con la participación personal del Procurador.

Por otro lado, aunque CADHAC ha fortalecido su estructura organizacional en estos años, la asociación todavía depende en gran parte de la figura de la Hermana Consuelo, especialmente en cuanto a las relaciones públicas, y esto es otro reto a considerar. Sin embargo, el alcance y la legitimidad que ahora tiene CADHAC se debe también al aporte de decenas de mujeres y hombres que a lo largo de estos veintitrés años han trabajado en la organización, en diferentes etapas y en diversos proyectos, en este sentido, CADHAC es un proyecto construido colectivamente por ciudadanos que han decidido apoyar la promoción y defensa de los derechos humanos en Nuevo León.



7. ANEXOS

Anexo 1. Cronología del proceso

1993	Nace CADHAC
2009	Se presenta el primer caso de desaparición en CADHAC
2011	Caravana del Consuelo pasa por Monterrey
	Premio Alison des Forges por Activismo Extraordinario de Human Rights Watch
	Se establece la dinámica de revisión de casos de personas desaparecidas junto con la Procuraduría
2012	Tipificación de la desaparición forzada de personas como delito en el Congreso de Nuevo León
2014	Implementación del Protocolo de Búsqueda Inmediata
2015	Aprobación de la Ley de Declaración de Ausencia
	Premio Nacional de Derechos Humanos a la Hermana Consuelo



Anexo 2. Memoria de Campo

Esta investigación forma parte de la serie de estudios de caso, Esquemas de Trabajo para Influir en la Toma de Decisiones Públicas, coordinada por CCiudadano-CIESAS, entre 2015 y 2016. Como parte del trabajo de campo se realizaron entrevistas semi estructuradas con miembros del equipo de CADHAC cuyo objetivo fue recopilar información relevante para analizar su esquema de trabajo en el proyecto de análisis. A continuación se presenta la relación de entrevistas realizadas para este estudio de caso.

NOMBRE	FECHA
Hermana Consuelo Morales, Directora	14 de enero de 2015
Andrea Rodríguez, Leopoldo Martínez y Carlos Treviño, Área Jurídica	14 de enero de 2015
Liz Sánchez Reyna, Área de Educación	14 de enero de 2015
Karla Lizeth Torres Martínez y Andrea Menchaca Trillo, Área de Medios	15 de enero de 2015
Edna Karina Juárez, Área de Estadística	14 de diciembre de 2015
Rebecca Estefanía Cepeda, Área de Psicología	15 de diciembre de 2015



8. REFERENCIAS

CADHAC, (2002), *Informe Anual*, Monterrey.

----- (2003), *Informe Anual*, Monterrey.

----- (2004), *Informe Anual*, Monterrey.

----- (2005), *Informe Anual*, Monterrey.

----- (2006), *Informe Anual*, Monterrey.

----- (2007), *Informe Anual*, Monterrey.

----- (2008), *Informe Anual*, Monterrey.

----- (2009), *Informe Anual*, Monterrey.

----- (2010), *Informe Anual*, Monterrey.

----- (2011), *Informe Anual*, Monterrey.

----- (2012), *Informe Anual*, Monterrey.

----- (2013), *Informe Anual*, Monterrey.

----- (2014), *Desaparición de personas en Nuevo León. Sistematización de experiencias en búsqueda de la justicia y la verdad*, Monterrey.

----- (2015), *Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata. A un año de su creación*, Monterrey.

----- (2015), *Te seguiré buscando... Historias de vida de personas desaparecidas*, Monterrey.

Martínez, Sanjuana. (3 de noviembre de 2015). "Si la gente se enterca y dice que yo juegue, jugaré", *Sin embargo*, recuperado de: <http://www.sinembargo.mx/03-11-2015/1537888>, consultada el 19 de septiembre de 2016.

Organización de las Naciones Unidas (2006), *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra Desapariciones Forzadas*, París.



CCIUDADANO. Construcción y articulación de lo público

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS

Noviembre, 2016