

Desaparición de personas en México: La acción colectiva frente al Estado en la búsqueda de la verdad.

María Teresa Villarreal Martínez.

Cita:

María Teresa Villarreal Martínez (2019). *Desaparición de personas en México: La acción colectiva frente al Estado en la búsqueda de la verdad. XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Lima.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-030/2113>



Estas responsabilidades, por las cuales el Estado debe rendir cuentas, están vigentes hasta que no se esclarezcan los casos de desaparición de personas, pues la Convención Interamericana establece que el delito de desaparición tiene un carácter continuo o permanente –artículo 3–, ya que mientras no se dé con el paradero de la víctima su desaparición se actualiza constantemente. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, COIDH, ha señalado que, sin importar cuándo se dieron los hechos de la desaparición, la obligación de investigar por parte del Estado continúa en tanto no se identifiquen fehacientemente los restos de la persona, o sea encontrada con vida.¹

Este derecho a la verdad tiene una doble dimensión individual y colectiva, ya que corresponde tanto a las víctimas como a la sociedad en su conjunto. Por un lado se trata del derecho individual de las víctimas y sus familiares a conocer la verdad con respecto a los hechos que dieron lugar a graves violaciones de sus derechos; por otra parte es también el derecho de la sociedad a conocer la verdad de lo ocurrido, esto tiene que ver con investigar los hechos y divulgar públicamente los resultados de las investigaciones y procesos penales, así como reconocer que la historia de opresión forma parte del patrimonio común que debe ser preservado en la memoria colectiva a fin de evitar la repetición de esas atrocidades así como el surgimiento de tesis revisionistas –que pretendan justificar las violaciones– y negacionistas –que apuesten al olvido (ONU, 2005).

Por último, es importante señalar que la CIDH (ONU, 2006) ha señalado que el Estado democrático requiere de la garantía del derecho a la verdad, lo contrario entorpece el funcionamiento de las instituciones y su credibilidad.

Exigencia de cuentas y eficacia institucional

En el caso de Nuevo León, donde oficialmente hay 2,919 personas desaparecidas –según la última cifra ofrecida por el RNPED² al cierre del 30 de abril 2018–, en los últimos 10 años se han conformado dos colectivos de familiares de víctimas que han utilizado variadas estrategias en su lucha por conocer la verdad sobre lo que pasó con sus familiares desaparecidos y obtener justicia y reparación.

Estos grupos son la Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Desaparecidos y Secuestrados de Nuevo León –AMORES–, y Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León, FUNDENL.



Con el acompañamiento de la asociación civil CADHAC, el trabajo de AMORES se ha centrado en la interlocución con las autoridades de la Procuraduría, -ahora Fiscalía- para revisar los expedientes de investigación y dar seguimiento a los trabajos de los agentes ministeriales. Entre 2011 y 2018 llevaron a cabo 30 reuniones de trabajo (CADHAC, 2018, enero 31), en cada una participaron los familiares de las víctimas asesorados por CADHAC, y los agentes del Ministerio Público encargados de realizar las diligencias. Solamente durante 2011 y 2015, el titular de la Procuraduría se involucró en estas sesiones, con el cambio de gobierno el nuevo procurador dejó de participar personalmente. En esas reuniones se revisaban los expedientes de investigación de casos de desaparición de personas; allí los familiares pedían explicaciones directamente a los agentes del Ministerio Público sobre las diligencias que han realizado, y sugerían nuevas acciones que ayudaran a encontrar a sus seres queridos. Al finalizar cada encuentro se asumían compromisos por parte de la autoridad cuyo cumplimiento se revisaba en la siguiente reunión (Villarreal, 2015).

Este modelo de trabajo colaborativo entre familiares de víctimas de desaparición y autoridades ministeriales ha sido considerado por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de Naciones Unidas, GTDFI, una buena práctica que favorece el papel de los familiares de las víctimas en las investigaciones (ONU, 2015, septiembre 11).

De parte de la FGJNL no hay información pública disponible acerca de los resultados de estas reuniones de interlocución con familiares de personas desaparecidas. Por su parte, CADHAC sí ofrece información pública sobre los resultados de estas reuniones de trabajo. De acuerdo con el boletín emitido por la organización el 30 de agosto de 2017:

en las primeras 28 reuniones –entre junio 2011 y abril 2017– se revisaron expedientes correspondientes a 236 personas desaparecidas, además, como resultado de ese trabajo conjunto entre familiares, autoridades y CADHAC se consignaron 63 personas, se ha localizado a 169 personas –75 con vida y 94 sin vida que fueron identificadas por ADN (CADHAC, 2017, agosto 30).

No hay información disponible sobre expedientes revisados en las reuniones 29 y 30 que se efectuaron en diciembre de 2017 y enero de 2018 respectivamente.

A partir de la reunión número 28 realizada el 27 de abril de 2017 se efectuó un cambio en la metodología de trabajo, según lo refiere CADHAC en un comunicado de prensa:



En esta ocasión, además de la revisión habitual, se utilizó un nuevo método de trabajo buscando identificar otras variables de información para la localización de personas. Si bien, el método de revisión de casos como se había venido realizando, seguirá funcionando, este nuevo método pretende conocer de manera integral el contexto social de violencia que se desarrolló en el estado a partir de 2007 y comprender el papel que jugaron los actores involucrados. Esperamos que este nuevo camino nos permita acercarnos a la verdad y encontrar justicia para estas víctimas y sus familiares (CADHAC, 2017, abril 27).

No hay experiencias similares que sirvan para comparar si los resultados logrados con este mecanismo de trabajo colaborativo son suficientes o no. El GTDFI no especifica bajo qué criterios es que considera la experiencia de Nuevo León una buena práctica, solo lo afirma. Sin duda, como ya se señaló en otro apartado, en instrumentos internacionales y la misma Corte Interamericana han señalado que es indispensable la participación de las víctimas y sus familiares en las investigaciones de graves violaciones de derechos humanos, y específicamente de desapariciones. Pero también se advierte que esa participación se ha de buscar no como mera colaboración, sino como medio para esclarecer la verdad y así acceder a la justicia y la reparación.

En Nuevo León, además de AMORES, hay otra agrupación de familiares de personas desaparecidas que también ha emprendido la lucha pública por encontrar a sus seres queridos. En 2012, una de las integrantes de lo que antes era LUPA –Leticia Hidalgo, quien busca a su hijo Roy desaparecido en 2011– decidió iniciar otro grupo de familiares y se crea Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León, FUNDENL, con el apoyo de integrantes de Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila, FUNDEC, organización que surgió en 2009 en esa entidad. Desde su creación, FUNDENL ha realizado plantones frente al Palacio de Gobierno para demandar del titular del Ejecutivo la atención a los casos de desaparición, en esas ocasiones las integrantes del colectivo suelen bordar pañuelos con los nombres de sus seres queridos que luego exhiben ante el público; con esta acción, el colectivo mantiene viva la campaña Bordando por la Paz que inició en 2011 en Coyoacán y se extendió a muchas plazas del país (Ábrego, 2017, agosto 30; Cubero, 2016, agosto 30; Patraca, 2013, enero 10).

En enero de 2014, FUNDENL “toma” la plaza conocida como “El Breve Espacio”, localizada en Washington y 5 de Mayo, y desde entonces la denominan Plaza de los Desaparecidos. En una escultura de cristal dedicada a la transparencia ubicada al centro



de una fuente que se encuentra en el lugar colocaron 13 calcas con los nombres de 13 de sus seres queridos desaparecidos (De la Fuente, 2016, enero 10). Un mes después colocaron una placa para recordar a los desaparecidos. De este modo, convirtieron la plaza en un memorial, en un espacio a la vez de denuncia y de recuerdo. Sin embargo, en abril de ese año las calcas fueron retiradas por desconocidos, pero los integrantes de Funden volvieron a colocar otras nuevamente. A partir de entonces, en este sitio se reúnen semanalmente para continuar bordando pañuelos que conmemoran a cada uno de los desaparecidos (*Sin Embargo*, 13 de abril 2014).

De las acciones que emprende FUNDENL hay tres que abordamos en este trabajo por su relación con la participación de las víctimas en el esclarecimiento de la verdad. Esas acciones son las mesas de evaluación de investigaciones efectuadas a partir de 2014 de manera esporádica, la realización de brigadas de búsqueda en campo y la activación de mecanismos de rendición de cuentas.

Entre agosto de 2014 y julio de 2015, FUNDENL participó en mesas de trabajo con la PGJNL para evaluar la investigación que realiza el ministerio público en ocho casos de desaparición. Tras 10 meses de reuniones, el colectivo consideró insuficiente el trabajo de la autoridad. Con la llegada de la administración estatal encabezada por Jaime Rodríguez Calderón en octubre de 2015, FUNDENL reanudó las mesas de trabajo, pero de nuevo encontró ineficiencia y falta de recursos de la PGJNL para emprender las investigaciones. Puesto que considera insuficiente la investigación de las autoridades para localizar a los desaparecidos, el colectivo ha emprendido lo que llaman brigadas de búsqueda independiente en campo. Entre 2015 y 2016 realizaron cinco brigadas en las que han encontrado restos de al menos una persona reportada como desaparecida y que ya ha sido identificada mediante pruebas genéticas (FUNDENL, 2015, noviembre 06; Peña Calvillo, 2016, diciembre 04).

Ante lo que consideran la inoperancia de la PGJNL, FUNDENL ha recurrido a la Comisión Estatal de Derechos Humanos para presentar quejas contra la Procuraduría, y ha logrado que el ombudsman emita cuatro recomendaciones³ relacionadas con cuatro casos que acompaña este colectivo, donde se señala a la PGJNL como responsable de omitir respetar el derecho de acceso a la justicia y dilación en las investigaciones.

FUNDENL no recibe un acompañamiento formal y constante de alguna organización civil de derechos humanos, son los mismos familiares de las víctimas quienes



directamente aparecen en el espacio público emitiendo declaraciones, interactuando con autoridades, realizando denuncias, eso les ha dado visibilidad y protagonismo.

La respuesta del Estado ante las desapariciones

Las respuestas estatales ante las desapariciones ocurridas en Nuevo León han sido empujadas por las acciones que los colectivos de familiares realizan en calles, plazas y en internet: denuncias públicas, marchas, plantones, vigiliias, recolección de casos, exposición de fotografías de las víctimas, murales callejeros.

Resultado de las presiones ejercidas por AMORES y FUNDENL, el gobierno y el Congreso de Nuevo León pasaron de la indolencia inicial a emprender acciones encaminadas a atender el problema de la desaparición de personas:

- a) Mesas de seguimiento de casos, de 2011 a 2018.
- b) Tipificación del delito de desaparición forzada, en diciembre 2012.
- c) Elaboración del Protocolo de Búsqueda Inmediata, y creación del GEBI Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata, en 2014.
- d) Declaración de ausencia por desaparición, en 2015.
- e) Mesas de evaluación de investigaciones, a partir de 2014 de manera esporádica.
- f) Acompañamiento de agentes periciales en las brigadas de búsqueda en campo realizadas por familiares, en cuatro ocasiones entre 2015 y 2016.

Las tres primeras acciones han sido destacadas por el GTDFI como buenas prácticas que recomienda sean replicadas en otras entidades del país. Son respuestas estatales impulsadas por AMORES y CADHAC, aunque en lo referente a tipificación del delito de desaparición forzada FUNDENL también presentó su iniciativa pero no fue tomada en cuenta.

En cuanto a la declaración de ausencia por desaparición, los dos colectivos de familiares presentaron sus iniciativas, pero la que prevaleció fue la impulsada por AMORES y CADHAC. Las dos últimas acciones estatales enlistadas se ejecutaron a instancias de FUNDENL, y sobre ellas no hay mención en el documento del GTDFI.

Las acciones emprendidas por el gobierno de Nuevo León frente al problema de la desaparición de personas, revelan que se trata más bien de reacciones ante la presión



ejercida por los familiares de las víctimas y que por tanto tienden a diluirse en el tiempo y quedar si acaso como buenos propósitos.

No se trata de una asunción responsable del problema público y por tanto de la búsqueda de respuestas que constituyan políticas perdurables en el tiempo para detener el problema y facilitar el acceso a la justicia para las víctimas.

La tipificación de la desaparición forzada, el establecimiento de mesas de seguimiento de expedientes de investigación, la elaboración de procedimiento de búsqueda son fruto de iniciativas ciudadanas que han logrado sacar por momentos a la maquinaria estatal del mutismo y la inacción cómplice que hace perdurable la desaparición impune de mujeres y hombres. Pero esa acción estatal es momentánea, como lo muestra por ejemplo la ineficiencia del Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata constatada por un monitoreo realizado por CADHAC que solo resultó efectivo un año y después se volvió inoperante (CADHAC, 2017).

Las mesas de seguimiento a expedientes de investigación sobre casos de desaparición, aunque constituyen una novedosa experiencia de interlocución e incidencia de los familiares de las víctimas en el trabajo de procuración de justicia, enfrentan también la indolencia gubernamental cuando la falta de voluntad política prevalece y resta importancia a este trabajo, como ha ocurrido con el gobierno de Rodríguez Calderón a partir de octubre de 2015. Además, aunque las mesas de interlocución se han realizado de manera periódica desde 2011, la mayor parte de las y los desaparecidos siguen sin ser localizados. También es importante destacar que más de cinco años de experiencia de interlocución no han significado un cambio en la forma de trabajar de la FGJNL para con todos los familiares de personas desaparecidas, pues las mesas de interlocución solo se realizan con algunos, con aquellos que las impulsaron –CADHAC y AMORES–, pero la Fiscalía no da este mismo trato a las demás víctimas que no están organizadas. Es decir, se trató de una interlocución bajo demanda y presión de las víctimas, no como una nueva forma de actuar de la FGJNL para atender estos

Reflexiones finales

En este trabajo hemos revisado una de las estrategias que colectivos de familiares de personas desaparecidas en Nuevo León han utilizado para exigir cuentas y conocer la verdad, se trata de la interlocución formal con autoridades ministeriales para revisar el trabajo de investigación que realizan e impulsar avances que conduzcan a dar con el paradero de las víctimas. Esta estrategia se encuadra dentro de la lucha por el derecho a la verdad que contempla la participación de familiares en las indagaciones sobre



graves violaciones a derechos humanos. También hemos revisado una de las estrategias implementadas por el gobierno de esta misma entidad federativa que consiste en la creación e implementación de un procedimiento de búsqueda inmediata. La importancia de esta acción estatal radica en que el derecho a la verdad está vinculado con la realización de investigaciones eficaces y oportunas, como una forma de rendir cuentas.

Aunque el GTDFI ha calificado como buenas prácticas las reuniones de trabajo entre la PGJNL y familiares de víctimas, no se encontraron criterios para determinar por qué o para quiénes esa práctica es positiva, más allá de generar colaboración y no confrontación. Este método de interlocución solo se ha aplicado a algunos casos acompañados por CADHAC, pero la mayoría de los casos de desaparición en Nuevo León no son atendidos de esta forma. En cuanto a la localización de las víctimas, en el 70 por ciento de los casos las víctimas han sido encontradas, casi en la misma proporción vivas que sin vida. Pero en la identificación de responsables se ha avanzado poco, pues desde hace tres años se ha dado la misma cifra de 63 personas consignadas como presuntas responsables. La calidad de las investigaciones no ha sido la suficiente como para conocer el paradero de gran parte de las víctimas, de manera que la cifra de personas no localizadas sigue en aumento. El mecanismo de participación de familiares de las víctimas en las investigaciones sigue sin asumirse como método rutinario de trabajo por la PGJNL, sino que constituye el mecanismo de trabajo que se ha establecido solamente con algunos familiares organizados. Luego de más de seis años de experiencia de interlocución no han significado un cambio en la forma de trabajar de la PGJNL para con todos los familiares de personas desaparecidas, pues las mesas de interlocución solo se realizan con algunos, con aquellos que las impulsaron –AMORES con el acompañamiento y asesoría de CADHAC–, pero la autoridad no da este mismo trato a las demás víctimas que no están organizadas. Es decir, se trata de una interlocución bajo demanda y presión de las víctimas, no como una nueva forma de actuar de la PGJNL para atender estos casos.

La eficacia de los procesos investigativos no es contundente. La información proporcionada por la PGJNL indica que en gran parte de los casos denunciados de manera inmediata como desapariciones las víctimas regresan a su domicilio sin que eso pueda atribuirse al trabajo del GEBI. Por otro lado, la organización FUNDENL ha denunciado la ineficacia de los procedimientos de investigación en algunos casos, y CADHAC encontró que el Procedimiento de Búsqueda Inmediata no se aplicó por lo



menos entre 2015 y 2016. Por tanto, no basta con que un gobierno elabore procedimientos y protocolos que puedan constituir una buena práctica, es necesaria la constante vigilancia y monitoreo independiente de la actuación gubernamental. La participación colaborativa de los familiares en las investigaciones es indispensable, pero también lo es su intervención crítica y vigilante para señalar deficiencias y exigir que los procesos investigativos, primero, se lleven a cabo, y segundo pero no menos importante, que se efectúen no como meros formalismos que engrosan expedientes con acumulación de acciones infructuosas, sino firmemente orientados a desentrañar los hechos ocurridos hasta encontrar a las víctimas y los responsables. Esta calidad de investigación es escasa. El número de víctimas que según datos oficiales siguen sin ser localizadas sigue en aumento mes a mes, de acuerdo al RNPED. El ritmo de crecimiento de esta tragedia es un reflejo de la falta de capacidades estatales para reconocerla y afrontarla, y se traduce en una inexistente rendición de cuentas frente al problema de la desaparición de personas.

La crisis de derechos humanos que prevalece en México tiene nuevas manifestaciones como es el hallazgo de numerosas fosas clandestinas en distintos puntos del país, que ha puesto en evidencia la falta de capacidades técnicas de gran parte de los gobiernos estatales para afrontar la tarea de identificación de restos con lo que se alejan las posibilidades de conocer paradero de miles de víctimas de desaparición. La impunidad prevalece también ante el escaso avance de los procesos investigativos, la lentitud con que se implementan los mecanismos contemplados en la Ley General como son las comisiones locales de búsqueda, y la carencia de recursos para realizar las tareas de localización de víctimas. La administración federal que entró en funciones en diciembre de 2018 tiene un enorme reto porque si la impunidad y la falta de resultados continúa como en los 12 años anteriores, será cada vez mayor la desconfianza hacia las instituciones de justicia y la capacidad del Estado para cumplir con su obligación de garantizar derechos fundamentales a la población.

Notas

¹ COIDH, *Caso Anzualdo Castro vs Perú*. Sentencia de 22 de septiembre de 2009, numeral 185, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_202_esp.pdf; COIDH, *Caso ChitayNech y otros vs Guatemala*. Sentencia de 25 de mayo de 2010, numerales 240 y 241, disponible en <https://bit.ly/35ivABE>; COIDH, *Caso Gelman vs Uruguay*. Sentencia



de 24 de febrero de 2011, numeral 258, disponible en <https://bit.ly/2XkgGWZ> (consultados el 18 de abril de 2018).

² El RNPED quedó abrogado por la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el último corte corresponde al 30 de abril 2018. La Ley General establece que la información del RNPED será trasladada a un nuevo Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas, que al cierre de esta ponencia aún no ha sido dado a conocer.

³ Recomendaciones 6/2017, 7/2017, 15/2017 y 18/2017.

Bibliografía

Ábrego, Miriam (2017, agosto 30) “Sin avance en identificación de restos en García: FUNDENL”, *El Horizonte*. Disponible en <http://www.elhorizonte.mx/local/sin-avance-en-identificacion-de-restos-en-garcia-fundenl/1945977> [Consultado el 12 de mayo de 2019]. CADHAC, (2017) *Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata. Balance abril 2015- diciembre 2016*. Monterrey, México.

CADHAC, (2017, abril 27) *En Reunión 28 con PGJNL, AMORES y CADHAC buscan nuevos caminos*. Boletín 1704/15. Disponible en <https://bit.ly/2Xkh3kl> [Consultado el 29 de abril de 2019].

CADHAC, (2017, agosto 30) *10 años de búsqueda de personas desaparecidas en Nuevo León*. Boletín 1708/35. Disponible en <https://bit.ly/3pST6wX> [Consultado el 29 de abril de 2019].

CADHAC, (2018, enero 31) AMORES, CADHAC y PGJNL revisan expedientes y avances en reunión No. 30. Boletín 1801/04. Disponible en <https://bit.ly/3bsVy9B> [Consultado el 12 de marzo de 2019].

CIDH, (2014) *Derecho a la verdad en las Américas*. Disponible en <https://bit.ly/3ol1N2A> [Consultado el 29 de abril de 2019].

Cubero, César (2016, agosto 30) “Efectividad del Grupo de Búsqueda es 0.2%: FUNDENL”, *Milenio*. Disponible en <https://www.milenio.com/estados/efectividad-grupo-busqueda-0-2-fundenl> [Consultado el 12 de febrero de 2019].

De la Fuente, Daniel (2016, enero 10) “Del dolor al activismo”, *El Norte*. Disponible en <https://www.elnorte.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=737335> [Consultado el 19 de mayo de 2019].

De León, Gisela, Krsticevic, Viviana y Luis Obando, (2010) *Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos*, Buenos Aires, CEJIL.

FUNDENL, (2015, noviembre 06) “1ª Brigada independiente de búsqueda de personas



desaparecidas en Nuevo León”. *El Barrio Antiguo*, No. 127. Disponible en <https://bit.ly/3nof3SR>

Newsweek Nuevo León, (2018, 01 de junio) *Apoyan colectivos de 4 estados exigencia de FUNDENL para no ratificar a Balderas Rodríguez*. Disponible en <https://bit.ly/3bjq2dQ> [Consultado el 29 de abril de 2019].

OACNUDH, (2006) *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra. Disponible en <https://bit.ly/3olkkMo> [Consultado el 2 de junio de 2019].

ONU, (2005) *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*. Disponible en <https://bit.ly/38lp92L> [Consultado el 9 de enero de 2019].

ONU, (2006) *Estudio sobre el derecho a la verdad*. Disponible en <https://bit.ly/38jsaAj> [Consultado el 9 de enero de 2019].

ONU, (2015, septiembre 11). *Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances*, A/HRC/30/38/Add.4. Disponible en <https://bit.ly/2XhkWXn> [Consultado el 15 de enero de 2019].

Patraca, Beatriz (2013, enero 10). “Yo busco a Roy”, *La Jornada de Oriente*. Disponible en http://www.lajornadadeoriente.com.mx/columna/tlaxcala/opinion/yo-busco-a-roy_id_18466.html [Consultado el 03 de junio de 2019].

Peña Calvillo, Rubén (2016, diciembre 04) “Rastrear con un dron y perra entrenada fosas clandestinas”, *El Mañana*. Disponible en <https://www.elmanana.com/rastrear-dron-perra-entrenada-fosas-clandestinas-dron-fosas-clandestinas-evidencias-zona-exterminio/3523651> [Consultado el 03 de junio de 2019].

Pillay, Navanethem, (2012) “Establishing effective accountability mechanisms for human rights violations” en *UN Chronicle, The Magazine of the United Nations*. Vol. XLIX, Núm. 4. Disponible en <https://bit.ly/2Ltm7QG> [Consultado el 9 de junio de 2019].

Sin Embargo (2014, abril 13). “ONG en Nuevo León vuelve a colocar los nombres de 13 desaparecidos, retirados ‘misteriosamente’ de plaza”, *Sin Embargo*. Disponible en <https://www.sinembargo.mx/13-04-2014/961684> [Consultado el 11 de febrero de 2019].

Villarreal, María Teresa, (2015) “Las mesas de seguimiento de casos de personas desaparecidas, una experiencia de incidencia en Nuevo León, México” en *Revista Enfoques*. Vol. XIII, Núm. 23, pp. 85-97.



Más allá de los Estados: La Iniciativa de Infraestructura para la Región Sudamericana y la sociedad civil entre silenciamiento y oposición.

Dario Clemente¹

Resumen

La Iniciativa de Infraestructura para la Región Sudamericana (IIRSA/COSIPLAN-UNASUR) es una política regional de energía, transporte, infraestructura y telecomunicaciones lanzada por el gobierno brasileño en el año 2000. Si bien todos los Estados sudamericanos han apoyado la IIRSA, su creciente impopularidad ha llevado a un desarrollo “silencioso” de la misma. Esto se debe a que el desastroso impacto socio-ambiental de las obras que componen la iniciativa ha despertado en toda la región la oposición de comunidades indígenas, movimientos sociales y sindicatos, que se han organizado para resistir su ejecución. Sin embargo, otros actores sociales se han movilizado en favor de la realización de la IIRSA, no solo cámaras empresariales interesadas a las obras, sino también en algunos casos movimientos sociales y sindicatos vinculados a los gobiernos progresistas de la región. El conflicto alrededor de la IIRSA se debe por un lado al protagonismo dominante de Brasil y de empresas de ese país, responsables de actos de corrupción y otros ilícitos, y, por el otro, al choque subyacente entre modelos de desarrollo. En este sentido, los varios actores en juego han hecho un uso estratégico de la referencia a la integración regional, al concepto de desarrollo y a la misma iniciativa para justificar sus acciones. Un análisis de la recepción de la IIRSA por parte de la sociedad civil de diferentes países sudamericanos muestra como los movimientos sociales son el actor que más ha logrado construir una acción que disputara el sentido y el modo de realización de la iniciativa. Sin embargo, a pesar de que la protesta social ha llevado a la cancelación de algunas obras, esto no se ha traducido en un cuestionamiento global de la iniciativa, respaldado por una sólida acción colectiva transnacional.

Palabras clave

Iniciativa de Infraestructura para la Región Sudamericana; Sociedad Civil; Movimientos sociales; Brasil; Acción colectiva transnacional.

Abstract

The Infrastructure Initiative for the South American Region (IIRSA / COSIPLAN-UNASUR) is a regional energy, transportation, infrastructure and telecommunications



initiative launched by the Brazilian government in 2000. While all South American states support IIRSA, its growing unpopularity has "silenced" its development. This is because the disastrous socio-environmental impact it implies has produced widespread opposition by indigenous communities, social movements and unions all over the region, which organized to resist its execution. However, other social actors have mobilized in favor of IIRSA, not only business chambers, but also, in some cases, social movements and unions linked to the progressive governments of the region. The conflict around IIRSA can be explained with the dominant "imperialist" role of Brazil and companies of that country, responsible for corruption and other illegal acts, but also for the underlying clash between development models. In this sense, the various stakeholders have each made strategic use of the reference to regional integration, the concept of development and the very initiative to justify their actions. An analysis of the reception of the IIRSA by civil society from different South American countries shows how social movements are the actors that most managed to build an action that disputes the meaning of the initiative and the way it is carried out. However, although social protest led to the cancellation of some parts of IIRSA, this has not translated into a global questioning of the initiative, backed by a solid transnational collective action.

Keywords

Infrastructure Initiative for the South American Region; Civil society; Social movements; Brazil; Transnational collective action.

Introducción

La Iniciativa de Infraestructura para la Región Sudamericana (IIRSA/COSIPLAN-UNASUR) es una política regional de energía, transporte, infraestructura y telecomunicaciones lanzada por el gobierno brasileño en el año 2000. Se concentra en los sectores de energía, transporte, infraestructura y telecomunicaciones, apuntando a mejorar la conectividad interna a la región y sobre todo hacia Asia, por medio de una serie de conexiones intermodales, además de aumentar las cadenas productivas con valor agregado y el monto de las exportaciones. A tal fin, las obras se distribuyen según ejes geográficos que se superponen y cubren la casi totalidad del territorio sudamericano, estructurados en función de áreas de productividad y exportación. Estos "Ejes de Integración y Desarrollo" (EID) son diez: Andino, Andino del Sur, Capricornio, Amazonas, Escudo Guayanés, del Sur, Hidrovía Paraguay-Paraná, Interoceánico Central, MERCOSUR-Chile, Perú-Brasil-Bolivia. Dentro de estos se señalan por



importancia el Eje Andino y el Eje MERCOSUR-Chile que engloban en el esquema de la IIRSA la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR, el Eje Interoceánico que une estas franjas y los ejes que conectan los países andinos a Brasil en el norte (Eje Amazonas, Eje Perú-Brasil-Bolivia, y Eje Escudo Guayanés (Romegialli, 2007). En general, siendo que la IIRSA está pensada desde la demanda, actual o potencial, de los mercados internacionales, las dos subregiones más importantes son consideradas el Cono Sur, que reúne la mayoría de la población y de la actividad industrial del continente y genera la mayor parte de su PBI, y los ejes Amazonas y Capricornio, conectados a través de la Hidrovía Paraguay-Paraná, por sus riquezas naturales (Ceceña et al., 2007). Si bien todos los Estados sudamericanos han apoyado la IIRSA, su creciente impopularidad ha llevado a un desarrollo “silencioso” de la misma (Cortés, 2014). Esto se debe a que el desastroso impacto socioambiental de las obras que componen la iniciativa ha despertado en toda la región la oposición de comunidades indígenas, movimientos sociales y sindicatos, que se han organizado para resistir su ejecución. Sin embargo, otros actores sociales se han movilizado en favor de la realización de la IIRSA, no solo cámaras empresariales interesadas a las obras, sino también en algunos casos movimientos sociales y sindicatos vinculados a los gobiernos progresistas de la región.

El conflicto alrededor de la IIRSA se debe por un lado al protagonismo dominante de Brasil y de empresas de ese país, responsables de actos de corrupción y otros ilícitos, y, por el otro, al choque subyacente entre modelos de desarrollo. En este sentido, los varios actores en juego han hecho un uso estratégico de la referencia a la integración regional, al concepto de desarrollo y a la misma iniciativa para justificar sus acciones. En esta ponencia analizaremos la recepción de la IIRSA por parte de la sociedad civil de diferentes países sudamericanos, concentrándonos en como la protesta social ha llevado a la cancelación de algunas obras, pero no a un cuestionamiento global de la iniciativa, respaldado por una sólida acción colectiva transnacional.

Estado(s) e instituciones multilaterales

La Iniciativa de Infraestructura para la Región Sudamericana tiene origen en la “Primera Cumbre de Presidentes Sudamericanos”, organizada por el ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso en el año 2000 en ocasión de los quinientos años del “descubrimiento” de Brasil (Agostinis y Palestini 2014), donde recibió el apoyo de la totalidad de los países del subcontinente. Desde un primer momento la propuesta de la IIRSA ha sido encuadrada en un discurso orientado a la promoción de la integración regional, presentando a la escasez de conexiones infraestructurales entre los países