

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



LOS ACTORES SOCIETALES INTERNOS EN EL DESARROLLO NORMATIVO
INTERNACIONAL. UN ANÁLISIS COMPARADO DE LOS CASOS DE ARGENTINA Y
MÉXICO EN LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICIÓN
FORZADA DE PERSONAS.

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

LILIA NATALIA MONTES DE OCA GATICA

DIRECTOR DE LA TESINA: ALEJANDRO ANAYA MUÑOZ

CIUDAD DE MÉXICO

NOVIEMBRE , 2019

Agradecimientos

En primer lugar, me gustaría reconocer que esta tesina representa la culminación de cuatro años de constante aprendizaje que fueron posibles gracias al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y a todos los profesores, administrativos y alumnos que trabajan todos los días por mantener la calidad de la institución.

En segundo lugar, quiero agradecerles a mi familia y amigos que durante los últimos cuatro años y, principalmente, durante la elaboración de este trabajo creyeron en mí y me dieron el apoyo necesario para culminar esta investigación. Dentro de este grupo de personas quiero destacar el apoyo incondicional de mi papá, Fernando Montes de Oca y mi mamá, Lilia Gatica, quienes siempre me motivaron para dar lo mejor de mí. También quiero agradecerle a mi hermano, José Fernando Montes de Oca y a mi hermana, Daniela Montes de Oca, quienes son mi modelo a seguir y mi fuente de inspiración en cada proyecto que emprendo. Asimismo, quiero reconocer el apoyo que siempre he tenido de mis dos abuelas, Lilia Villasante y Ruth Siliceo. Finalmente, quiero hacer un especial agradecimiento a Luis Cedeño y a Claudia Hernández, quienes a lo largo de estos cuatro años y, sobre todo, durante la elaboración de esta tesina estuvieron conmigo brindándome su apoyo; su amistad es una de las cosas más valiosas que me dejó el CIDE.

En tercer lugar, quiero agradecerles a los tres profesores que estuvieron involucrados en la elaboración de esta tesina. A la profesora Guadalupe González y al profesor Gerardo Maldonado les agradezco todos los comentarios que me dieron para mejorar mi trabajo. Al profesor Alejandro Anaya le agradezco toda la orientación y conocimiento que me brindó, pero, por encima de todo, le agradezco que siempre creyera en mí y en mi trabajo.

Por último, quiero agradecerles a Mariclaire Acosta, Rocío Culebro y Ariel Dulitzky quienes me compartieron sus experiencias, con el fin de apoyar mi investigación, y lograron generar en mí una genuina pasión por el tema. Sin duda, este trabajo no sería el aquí presente sin su apoyo y disponibilidad. Asimismo, quiero agradecer al personal de la Biblioteca Colón de la OEA, quienes me permitieron revisar documentos claves para esta investigación.

Resumen

Los estudios realizados en torno al desarrollo normativo internacional tienen una fuerte influencia de las teorías sistémicas – realismo, neoliberalismo y constructivismo –, por lo tanto, han enfocado su atención en el papel de los Estados y los actores no estatales transnacionales en la creación de normas. Así, se ha dejado de lado el análisis estatal y en consecuencia no se ha estudiado con detenimiento la participación de los actores internos, quienes de acuerdo con autores como Moravcsik, Alden y Aran tiene un papel importante a la hora de la toma de decisiones de los Estados en torno a la aceptación o no de una norma internacional. En este sentido, lo que busco argumentar en este trabajo es que cuando los actores societales internos logran movilizarse de manera efectiva, pueden moldear las preferencias de los Estados e influir, a través de la postura de su mismo Estado, en el desarrollo de una norma internacional.

En este sentido, con esta tesina busco promover una línea de investigación que se centre más en el papel de los actores internos, esto como complemento de lo que las teorías sistémicas ya han logrado estudiar en cuanto al desarrollo de normas internacionales.

Para poder sustentar mi argumento realizo un estudio de caso comparado de la participación de Argentina y México en la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada De Personas (1994). Para el análisis de ambos casos presento un rastreo de procesos a través del estudio de documentos oficiales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), fuentes secundarias como reportes y ensayos académicos, documentos digitales de las ONG nacionales de ambos países y un par de entrevistas.

Finalmente, lo que encuentro es que Argentina cuenta con una movilización muy fuerte de la sociedad civil en torno al tema de desaparición forzada, al mismo tiempo que es uno de los países promotores en 1994 de una norma que garantice la protección de la víctima de desaparición. Mientras que México es un Estado con poco interés en el desarrollo de una norma efectiva que proteja a la víctima y juzgue al victimario de la desaparición, postura que se puede explicar con la fortaleza que tenía la élite política represora en la década de los noventa frente a la movilización social.

Índice

I.	Introducción	1
II.	Conceptualización	3
	a. De las normas internacionales a los tratados internacionales	3
	b. Los actores societales internos.....	5
III.	Debate teórico y científico	6
	a. Las normas en el análisis sistémico	6
	b. La importancia de los actores internos	10
IV.	Hipótesis	11
V.	Implicaciones empíricas	12
VI.	Variables de Control	12
	a. Período Temporal	12
	b. Tipo de régimen.....	13
	c. Interés internacional	13
VII.	Diseño de Investigación	14
	a. Metodología	14
	b. Operacionalización	15
	c. Justificación del Caso	16
VIII.	Estudio de comparación controlada de caso: La Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas Argentina y México	18
	a. Proceso de desarrollo normativo	18
	b. Caso de Argentina.....	23
	c. Caso de México	30
IX.	Conclusiones	39
	a. Principales hallazgos	39
	b. Relación de los resultados con la literatura previa	40
	c. Avances y limitaciones	41
	d. Posibles implicaciones empíricas	42
X.	Referencias	44
XI.	Anexos	51

Índice de gráficas, cuadros y figuras

Gráficas

Gráfica 1. Desaparecidos en Argentina en el Período 1974-1990.....	24
Gráfica 2. Desaparecidos en México en el Período 1974-1990	32

Cuadros

Cuadro 1. Teorías usadas en el estudio de normas internacionales.....	9
Cuadro 2. Medición de la influencia en la postura del Estado ante la norma	15
Cuadro 3. Medición de la movilización.....	16
Cuadro 4. Movilización en Argentina	28
Cuadro 5. Influencia en la postura del Estado ante la norma en Argentina	30
Cuadro 6. Movilización en México en 1994	36
Cuadro 7. Movilización en México en 1994 (élite política).....	36
Cuadro 8. Influencia en la postura del Estado ante la norma en México para 1994	38

Figuras

Figura 1. Actores que participación en el desarrollo normativo de la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas (por etapas)	22
--	----

Abreviaturas

CIDFP	Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada De Personas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OI	Organismos Internacionales
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONGI	Organizaciones no gubernamentales internacionales
ONU	Organización de las Naciones Unidas

I. Introducción

El debate teórico alrededor de las normas internacionales argumenta que la creación de normas requiere de la cooperación de diversos actores para llegar a estándares de comportamiento colectivos que se basen en instituciones sociales previamente establecidas y en relaciones de poder. En este sentido, las teorías sistémicas sugieren que en la creación de normas influyen tanto los Estados como los actores no estatales transnacionales¹. Así mismo, la revisión de literatura de casos empíricos, como la movilización en contra del Apartheid (Klotz 1995) o a favor de la Corte Penal Internacional (Van Der Vyver 2003; Amaya-Villareal 2008) o de la Prohibición de Minas Antipersonales (Mekata 2000; Amaya-Villareal 2008), demuestra que los Estados y los actores no estatales transnacionales influyen en las dinámicas del desarrollo normativo.

Sin embargo, la literatura teórica y empírica no ha enfatizado un factor de gran importancia: la influencia de los actores internos en las posiciones de sus propios Estados con respecto a ciertas normas internacionales. Hay veces que los Estados apoyan la creación de ciertas normas y otras veces en las que no. Incluso, a menudo los Estados suelen cambiar su posición con respecto a la creación o adopción de normas nuevas. Si bien, esta variación podría deberse a características de los tratados, a las presiones por parte de las potencias y/o a las dinámicas de persuasión realizadas por “emprendedores de normas” a nivel internacional, este trabajo busca analizar ¿en qué medida la movilización de actores societales² internos influye en el proceso de definición de preferencias de los Estados con respecto a la creación normativa

¹Para poder definir qué son los actores no estatales se puede hacer una descripción general de lo que representan o relacionar el concepto con una lista limitada de actores que entran dentro de esta categoría, por ello en este trabajo presentaré tanto la definición de Baré como la identificación de Karns y Mingst, respecto a lo que se entiende por actores no estatales. Por un lado, Baré (2008 143) define a los actores no estatales como “aquellas unidades del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que gozan de habilidad para movilizar recursos que les permitan alcanzar sus objetivos, que tienen capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que gozan de cierta autonomía”. Por otro lado, Karns y Mignst (2004) identifica a los actores no estatales como: las organizaciones no gubernamentales (ONG)/organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI), redes transnacionales y coaliciones, movimientos sociales, expertos y comunidades epistemológicas y corporaciones multinacionales. No obstante, para el desarrollo de esta tesina, se hablará desde el concepto flexible de Baré y se reconocerá como actores no estatales a aquellos que gocen de habilidad de movilizar recursos, capacidad de ejercer influencia y cierta autonomía.

² El concepto de “actores societales internos” lo utilizo por referencia al texto de Moravcsik (1997), quien presenta la teoría del liberalismo societal. Sin embargo, no hace una aclaración de porque el uso de la palabra societal en lugar de social. Asimismo, Alden y Aron (2017) utilizan este concepto en el mismo sentido que Moravcsik: individuos o grupos que comparten características e intereses y buscan influir en las decisiones del Estado.

internacional? Por lo tanto, ¿en qué medida estos actores juegan un papel dentro de dichos procesos de negociación internacional? En otras palabras, esta investigación explora cómo los actores societales internos que abogan a favor de ciertas normas son un factor relevante en los procesos de innovación normativa en el ámbito internacional.

La relevancia teórica de las normas internacionales surge de la necesidad de cooperación en un sistema internacional anárquico y de múltiples intereses. Si bien, la elección racional ha intentado resolver los problemas que impiden la cooperación; hay juegos de múltiples equilibrios que la elección racional no logra descifrar y las normas sí, a través de diferentes mecanismos de cooperación (Florini 1996).

Además, la importancia de los actores societales internos surge de la necesidad de ver la creación de normas internacionales más allá del análisis sistémico. Como lo plantean autores como Moravcsik (1997) y Alden y Aran (2017), las influencias internas son significativas para determinar las preferencias de los Estados y su toma de decisiones. Sin embargo, las teorías sistémicas – como el realismo, neoliberalismo y el constructivismo – han tomado el protagonismo en los debates de Relaciones Internacionales, haciendo énfasis en el rol de los Estados y los actores no estatales transnacionales, y han dejado de lado el estudio del efecto de los actores internos en el sistema internacional. ¿Por qué razón habría que enfocar la atención en este aspecto? Como señala Moravcsik, el papel de los actores internos deriva del poder que tienen para moldear las preferencias en las políticas de sus propios Estados.

En este sentido, la aportación teórica de esta tesina es explorar cómo los actores no estatales internos pueden influir en el desarrollo de las normas internacionales. La investigación tiene relevancia empírica porque contribuye con el conocimiento de casos que registren el papel de la presión y las demandas de actores internos en el proceso de creación de normas nuevas dentro de la esfera internacional. Además, busca resaltar la relevancia de un actor poco estudiado en el proceso de creación de normas internacionales.

Esta tesina se centra en el estudio de las causas del desarrollo normativo. Para ello, es importante reconocer que los Estados son quienes las crean, por lo tanto, deben de tener una razón para buscar el establecimiento de ciertas normas y otras no. En algunas áreas temáticas, la existencia de las normas se explica porque favorecen los intereses de los Estados. No

obstante, en otros casos – como los relativos a derechos humanos -, no quedan claras las razones o motivaciones detrás de su creación debido a que no favorecen los intereses de los Estados en tanto limitan su comportamiento e, incluso, van en contra de sus intereses estratégicos. De esta manera, es relevante estudiar la razón por la cual los Estados crean estas normas que no concuerdan necesariamente con sus intereses en términos de poder y soberanía.

Para poder explorar mi argumento, este trabajo comienza con la conceptualización de dos elementos claves en la investigación: normas internacionales y actores societales internos. Después, se realiza una revisión del debate teórico y empírico sobre el desarrollo normativo y se propone la inclusión de la teoría del liberalismo societal al debate. Luego, planteo mis hipótesis y mi argumento, al igual que las variables de control que utilizo. Posteriormente, presento el planteamiento de la metodología cualitativa que desarrollo a lo largo de mi investigación. Por último, presento mi investigación sobre el estudio del caso de la participación de Argentina y México en la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP) y las conclusiones que derivan de este estudio.

II. Conceptualización

a. De las normas internacionales a los tratados internacionales

El concepto de normas internacionales es muy amplio y hay varios autores que han trabajado en su definición. Por ello, para el desarrollo de esta investigación es importante tener claridad de qué son las normas internacionales. Para establecer una definición específica de norma internacional se analizan las perspectivas de tres autores diferentes que han utilizado bases tanto teóricas como empíricas para desarrollar el concepto de norma internacional: Stephen Krasner, Audie Klotz, y Peter Katzenstein.

Krasner (1982, 185) define las normas internacionales como “estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones”. Para Krasner, las normas internacionales son un componente fundamental de los regímenes internacionales, los cuales son una variable interviniente entre los intereses y las relaciones de poder y el comportamiento de los Estados (Krasner 1982). Por otro lado, Klotz (1995, 13) explica que el rol de las normas es establecer estándares de comportamiento compartido que no se limitan a estándares éticos, sino que buscan ser funcionales. Lo importante para esta autora es aclarar que las normas se

pueden ver desde dos posturas: como resultado de los intereses de los actores que las crean y como mecanismos de construcción social que definen las identidades de los actores (Klotz 1995, 13-14). Por último, para Katzenstein (2012: 175) “las normas sirven para describir las expectativas colectivas sobre el comportamiento adecuado de ciertos actores que tienen una identidad determinada”. Es decir, las normas tienen efectos constitutivos que definen identidades y prescriben comportamientos. Así, las normas actúan como reglas que limitan acciones y como estándares de identidades previamente definidas que definen los contornos del comportamiento apropiado.

En resumen, el concepto de normas que se utilizaré en esta investigación, derivado de las definiciones anteriores, es: estándares de comportamiento con aprobación colectiva de diferentes actores que reflejan sus identidades e intereses, pero, que también construyen nuevas identidades (especialmente de los Estados). Las normas adquieren muchas formas en lo empírico. No obstante, para este trabajo hablo de las normas más formales, es decir, los tratados internacionales.

La ley internacional puede ser considerada como el subconjunto más codificado y formal de las normas internacionales. La ley internacional, de igual manera, incluye varios tipos como tratados multilaterales y bilaterales, costumbre internacional, e instrumentos de “ley blanda” (*soft law*), como las declaraciones (Bower 2017). Los tratados multilaterales son “acuerdos promulgados formal y legalmente vinculantes, negociados entre tres o más Estados” (Bower 2017, 2). Estos tratados multilaterales, normalmente, surgen dentro de Organizaciones Internacionales (OI), como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Africana, e incentivan al desarrollo de normas en otras OI.

b. Los actores societales internos

Moravcsik (1997, 516) describe a los actores societales como individuos y grupos privados que, en promedio, son racionales y adversos al riesgo y quienes, bajo los límites establecidos por la escasez material, los valores en disputa y las variaciones en la influencia societal, organizan la acción colectiva y la negociación para promover diferentes intereses, tanto materiales como “ideacionales” (*ideational*). De acuerdo con el autor, estos individuos “voltean

hacia el Estado para alcanzar objetivos que el comportamiento privado es incapaz de lograr efectivamente” (Moravcsik 1997, 518). Así, estos grupos e individuos están presionando constantemente a los tomadores de decisiones para que apoyen las políticas que son consistentes con sus intereses. Para este autor, las preferencias en materia de política exterior de un Estado determinado (como pueden ser las relativas a una nueva norma o tratado internacional, por ejemplo) reflejan los intereses de los grupos societales mejor representados dentro del Estado en cuestión.

En este sentido, Chris Alden y Ammon Aron (2017, 71) se refieren a los actores societales internos como “los actores subestatales³ y no estatales, principalmente grupos de interés, opinión pública y los medios”. Alden y Aron explican que estos grupos societales se movilizan para poder influir en la toma de decisiones de la política, sobre todo en la política exterior del Estado. Los autores aclaran que para que los actores societales internos puedan influir, éstos compiten entre ellos y se movilizan para buscar la preferencia de sus intereses. Dentro de estos grupos Alden y Aron encuentran a las ONG, grupos de interés, los grupos de lobby, los movimientos sociales y otros grupos de presión con diferentes fuentes de apoyo e intereses.

Asimismo, Moravcsik (1997) habla de cómo los Estados buscan interpretar las necesidades preferidas de seguridad, bienestar y soberanía de acuerdo con los intereses de los grupos nacionales poderosos, los cuales están a cargo de instituciones representativas. Esta interpretación lleva a los Estados a privilegiar las demandas de ciertos individuos y grupos sobre la de otros, de manera que la naturaleza de las instituciones estatales y los intereses societales determinan lo que los estados hacen internacionalmente. Así, los actores societales internos son grupos e individuos que mediante la acción colectiva y la competencia buscan influir en la toma de decisiones del Estado al que pertenecen.

³ Si bien los autores Alden y Aron (2017) no tiene una definición exacta de a que se refieren con actores subestatales, después de realizar una lectura crítica de su texto es posible observar que se refieren a aquellos actores que tienen injerencia en la política exterior del estado más allá de su participación en el gobierno formal, es decir, utilizan su poder de agenda para movilizar temas que no se consideran directamente por el gobierno. Ejemplo de ello son las burocracias minoritarias y los partidos políticos, quienes llegan a movilizar recursos para que sus preferencias lleguen a moldear las decisiones de política exterior del Estado.

Lo anterior sucede en el contexto de Estados pluralistas donde hay varios actores societales internos que buscan promover sus intereses, por lo tanto, buscan coaliciones que son las que el Estado escuchará y representará. No obstante, esta representación tiene una condicionante que Moravcsik (1977) encuentra en las instituciones políticas, esto en el sentido que donde hay más apertura y pluralidad en estas instituciones, los actores societales tienen mayor posibilidad de influir en las políticas del Estado, incluso en la política exterior como lo señalan Alden y Aron (2017).

En suma, es importante destacar que Moravcsik y Alden y Aron no limitan el concepto de actores societales internos a un tipo específico de individuos, como lo sería la sociedad civil, sino que identifican a estos actores con base en dos características esenciales: comparten intereses y buscan influir en la política del Estado. De esta forma, incluyen cualquier forma o tipo de movimiento u organización social orientada a ejercer influencia sobre el Estado para hacer valer sus demandas. En lo relativo a su influencia, los autores concuerdan que serán aquellos actores societales mejor representados los que podrán intervenir en la toma de decisiones nacionales e internacionales.

III. Debate teórico y científico

a. Las normas en el análisis sistémico

El surgimiento de las normas internacionales se ha discutido desde la visión de las tres teorías fundamentales de la disciplina de las Relaciones Internacionales: el neorrealismo, el neoliberalismo y el constructivismo. En esta sección se desarrollará lo que cada teoría dice sobre el surgimiento de las normas internacionales y los actores involucrados.

El neorrealismo ve el origen de las normas en la estructura del poder, por lo cual establece que “las normas son el reflejo de la distribución del poder y se limitan a intervenir entre variables de poder” (Florini 1996). En otras palabras, las normas vienen de los intereses de las potencias. Estos intereses, de acuerdo con los neorrealistas están definidos en términos de capacidad militar y maximización del poder relativo frente a otros Estados . Así mismo, los únicos actores importantes son los Estados (Anaya 2014, 25-26 y Klotz 1995, 20) y los actores no estatales no aparecen en ninguna toma de decisiones dentro del sistema internacional. Así,

las normas se crean porque su existencia beneficia los intereses de las potencias o porque las potencias las imponen sobre el resto de los Estados.

El neoliberalismo ve el origen de las normas en la hegemonía y en la interacción, es decir, por parte de la hegemonía, “los cambios en las superpotencias marcan un cambio en las normas dominantes” (Klotz 1995, 23) y por parte de la interacción, “el cambio de normas se da por un cambio estructural en los incentivos de costo-beneficio” (Klotz 1995, 24). De esta manera, a diferencia del neorrealismo, el neoliberalismo enfatiza el poder absoluto, sobre el poder relativo; por lo que hay mayores incentivos para la cooperación como una forma para alcanzar los intereses comunes de los Estados (Keohane 1984). Para el neoliberalismo los actores importantes son los Estados y las instituciones internacionales. Para los neoliberales los intereses ya están definidos, por lo que, no creen que las normas son capaces de crear nuevas identidades (Klotz, 1995).

Por último, el constructivismo argumenta que las normas surgen de instituciones previamente establecidas por la sociedad, es decir, son “resultado de procesos históricos de interacción entre sujetos o actores” (Anaya 2014, 33). En este sentido, para los constructivistas las normas cambian por influencia de “emprendedores de normas”, quienes pueden ser tanto Estados como actores no estatales, los cuales tienen como principal tarea la socialización de normas que marcan la pauta de la lógica de lo apropiado para el actuar de los Estados. Esta teoría argumenta que las normas fundamentales que surgen a través del tiempo son las que definen los intereses de los actores internacionales, asimismo las interacciones de estos actores son las que van moldeando nuevas normas (Klotz 1995; Anaya 2014), por consiguiente, “las identidades y las normas internacionales son mutuamente constitutivas” (Anaya 2014, 33). En suma, esta teoría enfatiza la interacción entre sujetos y el papel de los actores no estatales en la creación de normas internacionales.

Desde la perspectiva empírica se han hecho varios estudios de caso, de orientación constructivista, en los cuales se analiza el desarrollo normativo y quiénes son los actores que intervienen en este proceso. Como se mostrará a continuación estos estudios tampoco se enfocan en la política interna y los actores internos, sino que se enfocan en demostrar la participación de actores estatales y, sobre todo, no estatales transnacionales.

i. Corte Penal Internacional

Las ONG transnacionales tuvieron un papel fundamental en la adopción del estatuto de la Corte Penal Internacional (el Estatuto de Roma); mediante el apoyo a las delegaciones de algunos países y las coaliciones entre ONG transnacionales que participaron en los debates correspondientes lograron influir en la discusión (Van Der Vyver 2003). Así mismo, las ONG transnacionales realizaron actividades de presión a los Estados como *lobbying*, uso de información de expertos y uso de material documental (Amaya-Villareal 2008). Este caso muestra cómo los actores sociales transnacionales tuvieron cada vez más espacios de participación y, por consiguiente, influencia, aunque limitada por la aceptación de los Estados.

ii. Equidad racial (Apartheid)

En el caso del Apartheid y el establecimiento de la norma global de equidad racial se muestra la importancia de las OI – como la Unión Africana, la ONU y la Commonwealth - para moldear los intereses de los Estados (Klotz, 1995). En este caso, los actores no estatales no ejercieron presión por sí solos, sino que recibieron apoyo de otros Estados de la comunidad internacional que tenían presencia en OI donde se discutía la norma (Klotz, 1995). No obstante, es importante destacar que el movimiento antiapartheid es reconocido como una de las campañas transnacionales más importantes de la sociedad civil (Risse 2000, 180). Aquí, se demuestra que cuando los actores no estatales participan en redes transnacionales, en conjunto con algunos Estados que funcionan también como “emprendedores de normas”, pueden generar que los Estados lleguen a un consenso a favor de la norma de interés.

iii. Prohibición de Minas Antipersonales

Motoko Mekata (2000) demuestra en su estudio que las organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI) fueron el eje para movilizar el tema de la prohibición de minas antipersonales. Es decir, las ONGI presionaron tanto a los Estados como a la ONU para que se produjera un instrumento legal en contra de las minas antipersonales (Amaya-Villareal, 2008). No obstante, para el establecimiento formal de este instrumento se necesitaba la participación y reconocimiento por parte de los Estados. Por consiguiente, se necesitó de la existencia de redes transnacionales para ejercer presión sobre los gobiernos de los Estados líderes en el tema de armas, como Estados Unidos y los miembros de la OTAN (Mekata 2000). Este caso es uno

de los más exitoso cuando se habla de influencia de actores sociales trasnacionales en la creación de normas.

De esta manera, los estudios anteriores demuestran que los actores no estatales trasnacionales sí tienen influencia en el desarrollo de normas internacionales, pero necesitan de la colaboración de los Estados para poder influir en la creación de éstas. Sin embargo, se mantienen en el nivel sistémico y no hablan de actores internos importantes.

Cuadro 1: Teorías usadas en el estudio de normas internacionales

Neorrealismo	Neoliberalismo	Constructivismo
<p>Origen: el poder Representan: los intereses de las superpotencias Buscan: maximizar poder relativo Intereses: se definen en términos de capacidad militar</p>	<p>Origen: intereses comunes entre los Estados. Representan: la cooperación internacional Buscan: maximizar poder absoluto Intereses: los intereses están ya asumidos.</p>	<p>Origen: construcción inter-subjetiva, por diversos actores (estatales y no estatales). Representan: las instituciones sociales previamente construidas por Estados y actores no estatales. Buscan: determinar las preferencias y constituir las identidades de los Estados. Intereses: se definen con base en costos y beneficios sociales (reputación).</p>

Elaboración propia con la información sacada de Florini (1996); Anaya (2014); Klotz (1995) y Keohane (1984).

En conclusión, como lo demuestra el cuadro anterior, el desarrollo normativo se ha estudiado desde tres perspectivas: por poder, por intereses comunes y por la construcción de diversos actores (estatales y no estatales, con énfasis en los actores trasnacionales). Estas teorías se han enfocado en el análisis sistémico del desarrollo normativo, dejando a un lado el análisis estatal y la presencia y el papel de los actores internos. Asimismo, los casos empíricos se centran en la participación de redes trasnacionales y no buscan estudiar a nivel estatal qué es lo que lleva al desarrollo normativo.

b. La importancia de los actores internos

Como ya se anotó antes, las teorías sistémicas guían el estudio de las normas internacionales. No obstante, esta tesina busca contribuir a cubrir un hueco en la literatura y explorar la influencia de los actores internos en el debate. Por consiguiente, es importante estudiar la teoría del liberalismo societal, desarrollada por Andrew Moravcsik, la cual, aun cuando no habla de

normas internacionales, enfatiza la función causal de la participación de actores que no han sido analizados con cuidado en la creación de normas: los actores societales internos.

En este sentido, la corriente liberal tiene otra vertiente – diferente al neoliberalismo – basada en preferencias estatales flexibles que puede explicar mejor la creación de las normas y los cambios o evolución en las posiciones de los Estados en el sistema internacional: el liberalismo societal de Moravcsik. Esta teoría, a diferencia del neoliberalismo, cree que los intereses de los Estados no están fijos, sino que son resultado de los intereses y las ideas de los individuos y grupos mejor representados dentro de cada Estado (Moravcsik 1997; Anaya 2014). En la visión del liberalismo societal, se ve una mayor influencia de actores internos en la política internacional en general, al ser la fuente de las preferencias de política exterior de cada Estado.

Moravcsik (1997, 513) hace un análisis sobre la relación sociedad-Estado y afirma que “la relación de los Estados con el contexto social nacional y transnacional en el que están incrustados, tiene un impacto fundamental en el comportamiento del Estado en las políticas mundiales”. De esta manera, los actores societales internos influyen en la creación de nuevas normas al definir las preferencias de cada Estado con respecto a los méritos o la pertinencia de la nueva norma en cuestión.

Esta teoría es apoyada por el trabajo de Alden y Ammon (2017, 63), quienes plantean que los “actores societales, como grupos de interés, que comprometen a actores políticos del Estado para influir en el proceso de política exterior en la línea de sus preocupaciones”. Para estos autores, hay una infinidad de actores subestatales y no estatales dentro de la arena nacional que ejercen influencia sobre las instituciones y la toma de decisiones, lo que les permite influir en las posturas de los Estados en temas de política exterior (Alden y Ammon 2017).

IV. Hipótesis

Una vez analizado el marco teórico de donde parte esta tesina, es posible reconocer que el desarrollo normativo ha sido estudiado desde el análisis sistémico que han impuesto las teorías más reconocidas en el área de las Relaciones Internacionales: el neorrealismo, el neoliberalismo y el constructivismo. Sin embargo, este trabajo plantea el estudio del desarrollo normativo internacional desde otra perspectiva, es decir, desde el análisis interno o estatal. Para llevar a cabo este análisis, es necesario comprender la teoría del liberalismo societal de Moravcsik, la

cual, como ya se explicó anteriormente, plantea la relevancia de los actores societales internos en la toma de decisiones de los Estados y, en consecuencia, en la postura de dichos Estados respecto a la creación de una norma internacional.

Se ha argumentado que algunos Estados “emprendedores de normas” y actores sociales transnacionales tienen influencia en la creación de normas. Sin embargo, los Estados, actuando en conjunto en ambientes o dinámicas multilaterales, permiten que una norma se vuelva un acuerdo formal, como un tratado, pacto o convención; o se mantenga como una discusión sin ningún vínculo regulatorio. Por lo tanto, los Estados siguen siendo los actores principales en la creación de normas, aunque no son los únicos. Un ejemplo de la influencia sustancial que tienen los Estados, como se anotó antes, es la participación que tuvieron en la Campaña para Prohibir las Minas Antipersonales. Aunque las ONGI comenzaron la movilización para crear una norma en torno a las minas antipersonales, hasta que los Estados se integraron a la discusión el proceso de creación de la norma progresó de manera efectiva con el establecimiento del Tratado de Ottawa (Mekata 2000).

Ahora bien, queda la duda si los actores societales internos son actores relevantes en el proceso de negociación, ratificación, aceptación e instrumentación de nuevas normas. El argumento que exploro en esta tesis es que los actores societales internos tienen relevancia en el desarrollo normativo al influir en la toma de decisiones de política exterior de sus respectivos Estados. Por lo tanto, la hipótesis de trabajo de mi investigación es:

La movilización efectiva de actores societales internos bien representados al interior de Estados influye de forma significativa en las preferencias normativas internacionales de cada Estado.

De esta manera, al influir en las preferencias de sus propios Estados con respecto a una discusión normativa internacional, los actores societales internos cobran relevancia en la política de creación de normas en la esfera internacional.

V. Implicaciones empíricas

La movilización efectiva de actores societales internos, para fines de esta tesis, son movilizaciones de grupos de interés, ONG, movimientos sociales, élite política, entre otros

actores, conectados entre sí dentro de su propio Estado con el objetivo común de promover la creación de una norma internacional o postergarla. Empíricamente esta movilización efectiva se observa mediante la existencia de manifestaciones sociales, protestas públicas, acciones de cabildeo (*lobbying*), solicitudes de audiencia, campañas mediáticas, actos de desobediencia civil o de presión por parte de grupos de interés nacionales a favor de la creación de una norma internacional nueva. Estas movilizaciones provenientes de la sociedad civil o un grupo o facción política democratizada se espera que generen una política a favor de la norma, mientras que estas movilizaciones provenientes de grupos de interés opresores (como la milicia o una élite política autoritaria) se espera que generen una política negativa en cuanto a la norma.

La influencia en la adopción de tratados internacionales se observa a través del efecto de los actores societales internos en la definición de las preferencias de política exterior de los Estados. Es decir, si la movilización social, el cabildeo (*lobbying*) o la presión de los actores internos mejor representados llevó o no a sus respectivos Estados a mostrar una postura a favor de la creación de la norma (postura que se ve a través de la firma de un tratado multilateral y posteriormente su ratificación).

Para encontrar esta información se realiza una revisión de textos de ONG nacionales (reportes, objetivos, declaraciones) en los cuales se busca acciones tomadas, discursos o críticas que indiquen la participación de la organización en la promoción o no de los principios del tratado, discursos de personajes relevantes en el proceso de creación de la norma y algunas entrevistas a actores que cuenten con información respecto a la participación de los grupos de interés de su país en torno a la movilización de la ratificación del tratado.

VI. Variables de Control

a. Periodo Temporal

A partir de finales de 1980 se inició la apertura de muchos gobiernos a las influencias normativas internacionales, particularmente en temas relacionados con los derechos humanos y la promoción de la democracia, debido en gran medida al fin de la Guerra Fría y una tercera ola de democratización que inició poco antes. De esta manera, surgieron nuevos actores y uno de ellos fue una sociedad civil nacional más movilizadora. Por ello, para esta tesina, la investigación se concentra en las normas creadas después de 1989.

b. Tipo de régimen

De acuerdo con Moravcsiksick (1997) la representación de los actores sociales internos depende del tipo régimen, por lo tanto, no hay la misma aceptación de los intereses ciudadanos por parte de una democracia que por parte de una autocracia. Para controlar el efecto del régimen en la influencia de los actores sociales internos es necesario escoger casos en que los Estados cuenten con un tipo de régimen similar. Por ello, en este trabajo de investigación analizo una región específica con un contexto similar como sucede con América Latina, una región que para el período de estudio estaba pasando por el fin de las autocracias y comenzaban los procesos de democratización.⁴

c. Interés internacional

Para observar el efecto de los actores sociales internos, se debe controlar el interés internacional, a través del estudio de varios casos en un mismo tratado, para mantener constante las dinámicas de control y la socialización del tema. Esto se logra ya que, al elegir un tratado específico, la presión que reciben los países que pueden aprobar el tratado por parte de las OI y las ONGI es la misma, ya que estas organizaciones van a hacer presión para que el mayor número de Estados firmen⁵ y ratifiquen⁶ el tratado. Por ejemplo, la OEA va a ejercer la misma presión hacia todos sus países miembros para que firmen y ratifiquen un tratado que se desarrolla dentro de la Organización. Mientras que Amnistía Internacional también buscará influir de manera positiva para que el mayor número de Estados se adhieran al tratado, cuando éste toque temas de su interés (en el caso de Amnistía Internacional tiene interés en los tratados de derechos humanos y no en los tratados de comercio). La diferencia que queda estudiar es el grado de presión que las ONGI y las OI proyecten hacia los diferentes países.

⁴ Sin embargo, incluso dentro de las autocracias y democracias hay diferencia y esto se observa en las instituciones del sistema político de los Estados. Estas diferencias más precisas entre las autocracias y los procesos de democratización no van a ser analizadas en este trabajo debido a la falta de tiempo para desarrollar un análisis político - histórico del régimen político de México y Argentina en los años de estudio.

⁵ La firma hace referencia a lo que la ONU nombra como Firma Sujeta a Ratificación la cual no establece el consentimiento del Estado para estar vinculado al tratado.

⁶ Ratificación, de acuerdo con la ONU, es cuando un Estado da su consentimiento para estar vinculado al tratado. Este concepto se utiliza de manera indistinta a la adopción y la aceptación.

VII. Diseño de Investigación

a. Metodología

Esta investigación utiliza un análisis de enfoque cualitativo, por medio de una comparación controlada de caso con relevancia empírica. Para esto elijo el caso del desarrollo normativo de la prohibición de la desaparición forzada, a través de la Convención Interamericana de Desapariciones Forzadas (1994). Este caso es de relevancia empírica debido a los pocos estudios que ha habido entorno a esta norma.

Los Estados que voy a analizar y comparar son Argentina, que apoyó la norma con la firma y la ratificación en los primeros años (1994 y 1996) y México, que se negó a apoyar la norma hasta el 2001-2002 (firma y ratificación). Para la selección de estos Estados tomé en cuenta las diferentes posiciones que podían tener los Estados ante la norma: de aceptación inmediata (firma y ratificación) o de rechazo (no hay firma, ni ratificación)⁷.

El análisis cualitativo se basa en un rastreo de procesos para el cual se revisan: textos realizados por ONG nacionales (de Argentina y México) para encontrar trabajos que hagan referencia a la movilización de actores societales a favor de la norma o declaraciones oficiales de la posición del Estado. También se revisan fuentes secundarias donde se hicieran referencia a los hechos sucedidos en torno a la norma de desapariciones forzadas en estos dos países. Asimismo, se realiza un amplio trabajo de archivo en la biblioteca de la OEA en Washington, en el cual se consultan informes de la Asamblea General de la OEA, informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y discursos de diplomáticos de la época, los cuales no son de fácil acceso, por lo tanto, no han sido analizados en otras investigaciones del tema y representan una aportación para el estudio del caso.

Para realizar el rastreo de procesos, por un lado, se desarrolló una investigación en torno al surgimiento de la norma, donde expongo información que explique los actores, las acciones y los tiempos que llevaron al progreso normativo de la Convención. En segundo lugar, hago el estudio de caso comparativo de Argentina y México. En este estudio comparativo, primero

⁷ En el diseño original de esta investigación se tenía contemplado incluir el análisis de Chile, que fue de los primeros países en firmar (1994), pero fue de los últimos en ratificar (2010). Chile representa al grupo de Estados con posición cambiante (cambiaron de parecer en algún momento del proceso). Sin embargo, debido a las limitantes de distancia con el país y tiempo no se pudo llevar a cabo la investigación de este tercer Estado.

busco la existencia de movilización de actores societales internos con una agenda enfocada en la desaparición forzada en los dos países. Posteriormente, compruebo si la movilización de los actores societales internos mejor representados se ve reflejada en la postura de cada país ante la CIDFP (a favor o en contra).

b. Operacionalización

La operacionalización de la variable dependiente, es decir de la influencia en la definición de las preferencias estatales con respecto a la norma de la prohibición de la desaparición forzada, se realiza mediante la constatación de un cambio (o no) en la definición de las preferencias de política exterior de los Estados, es decir, en los cambios en la postura de los Estados analizados con respecto a la norma de la prohibición de la desaparición forzada. Esto se encuentra través de las posturas que adopten los Estados en los informes oficiales la OEA, de la CIDH y discursos oficiales. Asimismo, se realizan algunas entrevistas y se toman en cuenta fuentes secundarias que prueben la influencia.

Cuadro 2: Medición de la influencia en la postura del Estado ante la norma

	Preferencias de política exterior del Estado	Influencia en las preferencias estatales de actores societales internos
Argentina	(a favor / en contra)	(mucha / poca / nada)
México	(a favor / en contra)	(mucha / poca / nada)

Fuente: Elaboración propia

La operacionalización de la variable de movilización de actores societales internos se hace mediante fuentes secundarias e informes y discursos de ONG donde se busca la presencia de movilizaciones sociales, demostraciones de *lobbying* o presión de grupos de interés. Esta presencia puede verse de forma indirecta en elaboración de informes y organización de eventos o de forma explícita, a través de discursos que reconozcan de manera directa la postura del grupo ante la norma.

Cuadro 3: Medición de la movilización

	Preferencias de actores societales internos	Existe la movilización	Evidencia
Argentina	(a favor / en contra de la norma)	(sí /no)	(movilizaciones sociales, lobbying o presión de grupos de interés)
México	(a favor / en contra de la norma)	(sí /no)	(movilizaciones sociales, lobbying o presión de grupos de interés)

Fuente: Elaboración propia

c. Justificación del Caso

El caso de la CIDFP es importante de estudiar por tres razones principales. En primer lugar, la desaparición forzada es un tema poco estudiado desde la perspectiva del desarrollo normativo, no obstante, es una práctica que marcó un hito histórico en el área temática de derechos humanos (Dulitzky 2017; Basaure, 2018; CEJIL 2009). En este sentido, la práctica de desaparición forzada lleva mucho tiempo siendo un problema que afecta la protección de los derechos humanos en el mundo. Esta práctica como una modalidad de represión estatal no legítima data de 1941 durante el mandato de Hitler (Dulitzky 2017; Basaure, 2018) y continúa hasta hoy en día como una acción que se sigue dando en muchos países, como es el caso de México (Dulitzky 2017; CEJIL 2009). De igual manera, Dulitzky (2017) reconoce que las investigaciones y resoluciones que se dieron en torno a los casos de desaparición forzada contribuyeron de manera significativa a la perspectiva y la práctica de los derechos humanos globales, sobre todo en términos del activismo a favor de los DD. HH.

Si bien, la práctica de desaparición forzada ocurrió en varios continentes como Asia y Europa (Dulitzky 2017), en América Latina ha representado un “fenómeno sistemático y generalizado en muchos países de la región” (CEJIL 2009, 32). Charlotte Boltadano (2002, 21) muestra en su estudio que “aproximadamente el 50% de los casos de desaparición forzada del mundo se dieron en América Latina”. Lo cual lleva la segunda razón de la importancia de estudiar la Convención Interamericana y no otra, como la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006): América Latina es considerado el eje del desarrollo conceptual y normativo de la norma internacional de desaparición forzada (CEJIL 2009; Dulitzky 2017; Basaure, 2018 y Boltadano, 2002). Además, la CIDFP (1994) fue el primer documento vinculante de derecho internacional que le dio un carácter autónomo al delito (CEJIL 2009; Dulitzky 2017).

La tercera razón para estudiar la CIDFP es su utilidad para la comprobación o rechazo de la hipótesis. Esto en el sentido que es una norma creada para erradicar y controlar una práctica que es realizada de manera específica por el Estado, por lo tanto, no se esperaría que los Estados buscaran su creación. Esto queda claro a través de la definición de la desaparición forzada – el delito – en la Convención (1994) en donde se hace énfasis en el papel del Estado en dicha práctica:

[...] se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.

De esta manera, tendría que haber un grupo societal interno que se movilizara a favor de la norma para que el Estado aceptará un tratado internacional que va a juzgar directamente sus acciones.

En cuanto a la elección de los países de estudio (Argentina y México) se debe cumplir con la variación que se busca estudiar en las posturas de Estados ante la norma – aceptación y rechazo – y la referencia a la variable de control de tipo de régimen. En cuanto al tipo de régimen, de acuerdo con la característica democrática de acceso a la justicia⁸ en el *Global State of Democracy Indices*, los dos países tienen una puntuación similar para 1994– Argentina (0.63) y México (0.44)⁹ –, aunque la puntuación de México es un poco más baja a la de Argentina, no se ve un cambio significativo en ésta entre 1994 (0.44), cuando se creó el tratado y México no participó, y 2001 (0.49), cuando México decidió ratificar la Convención, por lo que se rechaza la idea de que el régimen fue lo único que influyó en que México aceptara la norma. Es relevante reconocer que en México se da un cambio entre 1994 y 2001, es decir, se da la ruptura del partido hegemónico (PRI) con el triunfo electoral del Partido Acción Nacional en el 2000. Este cambio me permite observar si los nuevos actores sociales internos mejor

⁸ Utilizo acceso a la justicia porque de las características democráticas dentro del Índice es la que más relación tiene con el concepto de desaparición forzada.

⁹ La razón de utilizar *Global State of Democracy Indices* y no otro más conocido como *Freedom House* se debe a que necesito la medición de 1994 y este índice fue el que encontré que tiene registro de un año tan atrás.

representados promueven un cambio en las preferencias de política exterior del Estado mexicano conforme a la norma.

Ahora bien, la variación entre los países se ve en el sentido que Argentina mantuvo una postura de aceptación (firmó y ratificó) de la norma desde su creación en 1994 y México se negó a participar en la creación de la Convención en 1994 – fue el último en firmar (y ratificar) en el 2001 con Perú.

VIII. Estudio de comparación controlada de caso: La Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas (Argentina - México)

a. Proceso del desarrollo normativo

Como ya se mencionó anteriormente, la CIDFP se adoptó en 1994, en Belem, Brasil durante el XXIV Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, y fue el primer documento vinculante en derecho internacional que toca el tema. Sin embargo, la práctica de desaparición forzada, así como su desarrollo normativo y conceptual, se discutía en el Sistema de la OEA desde 1976 a través de los debates de la CIDH y los casos que llegaban a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (Basaure, 2018; Dulitzky, 2017).

De acuerdo con el estudio de Basaure (2018, 13-14) a partir de 1976, la CIDH hace visible su preocupación en materia de las personas desaparecidas en los Estados americanos. Sin embargo, fue hasta 1988 cuando se dio la primera sentencia de un caso de desaparición forzada en la Corte IDH (*Velázquez Rodríguez vs Honduras*), este caso fue sometido a la Corte IDH por la CIDH en 1986 (*Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras 1988*). Durante este periodo, entre 1976 y 1986, se fueron construyendo las bases – concepto, jurisprudencia y criterio interpretativo – para la creación de una norma internacional que trata el tema de desaparición forzada como delito autónomo, con una obligación independiente de otras obligaciones que surgen de las violaciones que esta práctica implicaba a otros derechos fundamentales, como el derecho a la vida.

Ahora bien, el primer informe anual de la Comisión que toca el tema de un proyecto de una CIDFP es el de 1987 (OEA/Ser.L/V/II.71). En este Informe Anual (1987), la Comisión establece los parámetros previamente discutidos de la desaparición forzada y le pide a los Estados Miembros que se hagan cargo de la iniciativa. En este sentido, la Comisión no propuso

un texto específico para el proyecto ya que consideraba que el texto detallado del proyecto de Convención debía de manifestar la voluntad de los gobiernos de los Estados miembros para que éstos tuvieran interés en la iniciativa. Así, la Comisión se limitó a presentar los conceptos generales sobre los temas que creía pertinentes para incluir en la iniciativa que debía ser promovida por la Asamblea General (OEA/Ser.L/V/II.71). En suma, en este Informe Anual la CIDH hace recomendaciones de los aspectos que debe de tener el proyecto de Convención, sin embargo, deja que los Estados sean quienes formulen un documento final.

Para el siguiente año, el Informe Anual de la CIDH (1988), continua con el proyecto de la CIDFP. En este documento invita

a los Estados miembros a que presenten a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos antes del 30 de junio de 1988, observaciones y comentarios sobre su positiva iniciativa destinada a preparar un proyecto de Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar las Desapariciones Forzadas a fin de que la Comisión pueda presentar al próximo período ordinario de sesiones un proyecto de convención sobre esta materia.

Ahora bien, en este año los Estados no son los únicos actores que participaron en la discusión sobre la norma internacional. En 1988, la Comisión decidió reconocer a las organizaciones no gubernamentales en el tema y les pidió su opinión respecto al proyecto. A cambio la CIDH recibió:

[...] valiosas sugerencias de parte de la Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago de Chile, del Socorro Jurídico Cristiano “Arzobispo Oscar Romero” de El Salvador, de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos Desaparecidos, con sede en Caracas, Venezuela, del Comité Directivo de la “Coalition of NGOs Concerned with Impunity for Violators of Human Rights” de Nueva York y de las siguientes organizaciones no gubernamentales de la Argentina: Abuelas de Plaza de Mayo, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Familiares de Detenidos y Desaparecidos por Razones Políticas y del Grupo de Iniciativa para una Convención Internacional contra la Desaparición Forzada de Personas. (OEA/Ser.L/V/II.74)

De las organizaciones que participaron en el proyecto de la Convención se puede destacar la participación de ONG regionales, pero, sobre todo, la participación de ONG nacionales de Argentina.

Si bien estos dos informes anuales marcan el inicio del proyecto de CIDFP, el proceso fue truncado cuando el 30 de junio de 1988 – la fecha límite para los comentarios y

observaciones de los Estados miembros – sólo el gobierno de Venezuela había presentado comentarios y observaciones del proyecto de la Convención (OEA/Ser.L/V/II.74). Aunque ya se tenía un bosquejo de la Convención, todavía no se veía interés de los Estados miembros para promover esta iniciativa e implementar un instrumento normativo internacional en contra de la desaparición forzada.

Después de esta falta de participación por parte de los Estados Miembros en el proyecto de Convención, el Comité del Consejo Permanente de la OEA en Asuntos Jurídicos y Políticos estableció un grupo de trabajo que se encargó, durante varios años, de trabajar en el proyecto de Convención hasta que presentó una versión bastante trabajada y diluida a favor del Estado en la Asamblea General en 1992 (Brody y González 1997, 374-375). No obstante, hubo varias quejas de gobiernos – incluyendo a Argentina, Chile y Canadá – quienes no estaban de acuerdo con esta nueva versión, ya que argumentaban que el borrador presentado no garantizaba la protección adecuada contra la práctica de desaparición forzada. Asimismo, las ONG presentaron sus quejas respecto a la poca participación que se les permitió en el diseño de este nuevo borrador. Las ONG argumentaron que la debilidad del texto se debía a su exclusión en el proceso de creación del proyecto en el Consejo Permanente y pidieron su inclusión en la elaboración del documento – México y Uruguay se negaban a esta petición – (Brody y González 1997, 374-375).

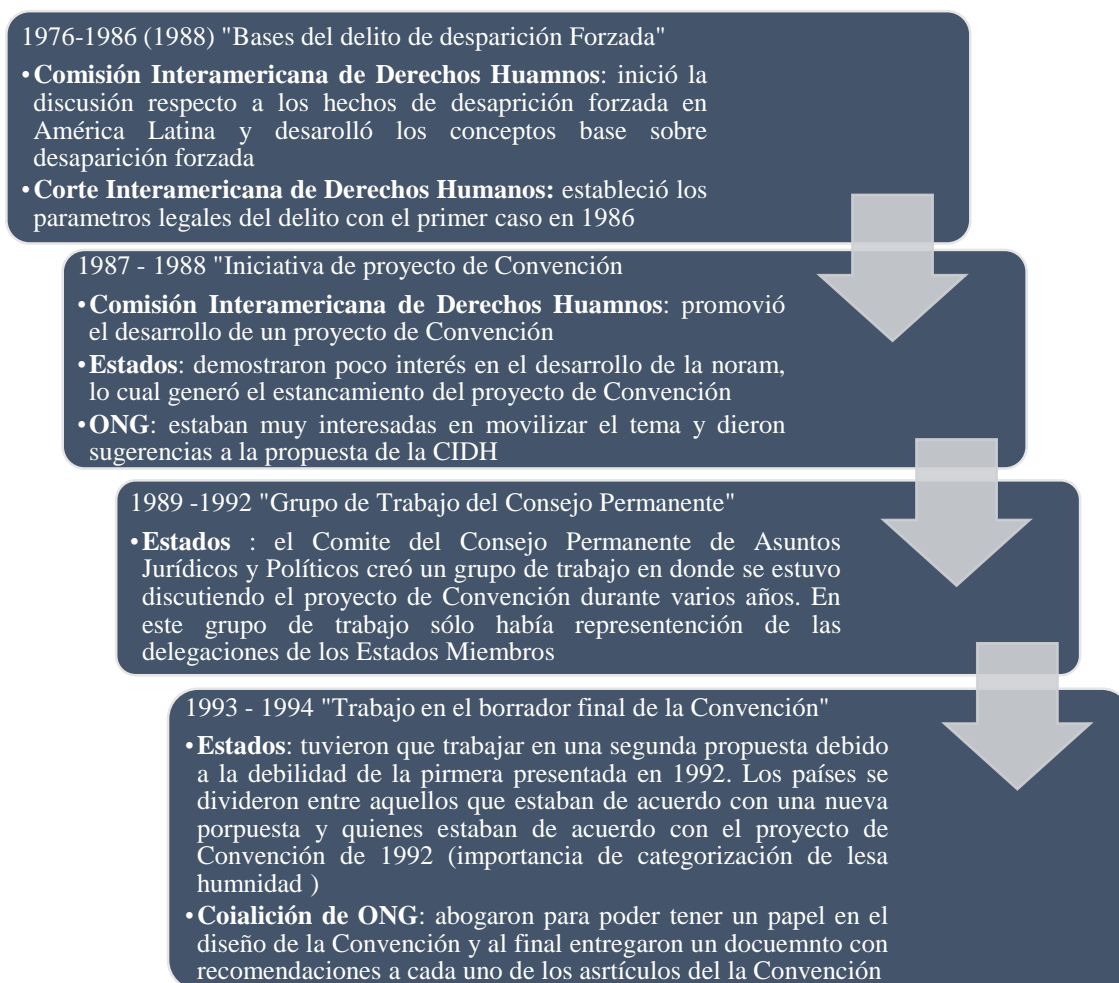
Aun con la oposición de algunos países – principalmente México y Uruguay- , la Asamblea General, bajo la sugerencia de Chile, le pidió al Comité del Consejo Permanente de la OEA en Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) que usara los estudios y reportes preparados por las organizaciones no gubernamentales e instituciones relevantes en la materia y que tomara en cuenta el trabajo de la ONU en la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (1992) para revisar el proyecto de Convención que se presentó en 1992 (Brody y González 1997). A partir de este momento, el CAJP en conjunto con una coalición de ONG estuvieron trabajando y revisando por dos años el borrador de la Convención. Y hasta 1994 se presentó la versión final de la CIDFP (AG/doc. 3072/94).

Uno de los grandes debates en el desarrollo de la Convención fue el Artículo 4, el cuál para el Proyecto de CIDFP de 1989 planteaba la categorización de la desaparición forzada como

crimen de lesa humanidad, sin embargo, el Proyecto de Convención de 1992 ya no incluía esta categorización. Pero, finalmente para 1994 la CIDFP establece el delito de desaparición forzada como un crimen de lesa humanidad. El debate que se dio respecto a este tema después del Proyecto de CDFP de 1992 cuando los países se dividieron en tres grupos: los países que creían que el delito de desaparición forzada debía ser considerado como crimen de lesa humanidad, el segundo grupo eran los Estados Miembros que consideraban que el delito no reunía las características de un crimen de lesa humanidad, por lo tanto, preferían adaptar la fórmula de Naciones Unidas de hablar de la práctica o práctica sistemática del delito de desaparición forzada y el tercer grupo, que eran Estados Miembros que no aceptaban del todo que el delito de desaparición forzada fuera catalogado como crimen de lesa humanidad (CP/CAJP-925/93 rev.1).

Lo que implica la categorización del delito como crimen de lesa humanidad es la definición del crimen de manera más intrusiva, es decir, darle mayor gravedad al delito, por consiguiente, otorgarle más jurisprudencia al sistema internacional. Esto a través de erradicar la impunidad que se puede presentar cuando se depende de la cooperación interestatal. En este sentido, con el término de lesa humanidad se apela a la obligación *erga omnes* – “frente a toda la comunidad internacional” (Cebada 2002, 3) –, es decir, se adquiere una obligación frente a todos los Estados, de manera que el acusado puede ser juzgado en su propia jurisdicción con apoyo de otros Estados, como es el caso de la extradición de presuntos culpables (CEJIL 2009, 4).

Figura 1: Actores que participación en el desarrollo normativo de la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas (por etapas)



Fuente: Elaboración propia con la información de Brody y González, 1997; Basaure, 2018; Dulitzky, 2017; informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1987 y 1988) y el Informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos acerca del proyecto de Convención sobre Desaparición Forzada de Personas (1994).

En suma, el desarrollo de la CIDFP contó con la participación de varios actores – ONG, Estados y OI – y se pueden identificar cuatro etapas principales. La primera va de 1976 a 1986, en la cual se desarrollaron las bases legales para reconocer el delito de desaparición forzada. La segunda etapa va de 1987 a 1988, cuando se desarrolla el primer borrador del proyecto de CIDFP, presentado hasta 1989. La tercera etapa va de 1989 a 1992, años en los cuales el Grupo de Trabajo del Consejo Permanente trabaja en un borrador preparado por los Estados Miembros, el cual se presenta en 1992 y genera desacuerdo entre los países por su falta de rigidez a la hora de juzgar al Estado victimario. Por último, la etapa que va de 1993 a 1994, en el cual se trabaja

en el texto actual de la CIDFP, presentado en 1994 en Belem, Brasil. Para el año de 1994, cuando se adoptó la Convención, 12 estados decidieron firmarla¹⁰. Sin embargo, para el 23 de marzo de 1996, cuando entró en vigor la Convención, solamente habían ratificado 4 Estados (Argentina, Panamá, Uruguay y Costa Rica).

b. Caso de Argentina

Contexto político en Argentina

Argentina, al igual que la gran mayoría de los países del Cono Sur de América vivó una dictadura militar en los años de 1970. Entre 1976 y 1983 se dio la época del “Proceso”, la segunda dictadura militar en Argentina, al mando del General Jorge Rafael Videla (Romero 2002, 215). Durante estos años la nación sufrió un mandato autoritario en el cual se puso en marcha el Proceso de Reorganización Nacional. Un programa organizado por la Junta militar que se enfocaba en un cambio estructural de la economía y una campaña anti-insurgente que alcanzó altos niveles de represión en contra de los disidentes del régimen (Brysk 1993; Romero 2015)

Durante los años de la dictadura, “el congreso estaba cerrado, los sindicatos y organizaciones eran aterrorizadas y la judicatura silenciada” (Brysk 1993, 262). Según el texto de Alison Brysk (1993), el único sector de la sociedad en Argentina que sobrevivió y resistió a la dictadura e incluso tuvo un rol fundamental en el establecimiento de la democracia, al promover acciones de apoyo para las víctimas del crimen de desaparición forzada¹¹, fue el movimiento de derechos humanos.

En este sentido, Argentina es uno de los países que tuvo más casos de desaparición forzada y temporalmente más concentrados durante el periodo de la dictadura, como se puede observar en la *Gráfica 1: Desaparecidos en Argentina en el Período 1974-1990*. De acuerdo con Peter Smith (2005), para el momento en que los militares dejaron el poder en Argentina habían matado o desaparecido a nueve mil ciudadanos. Por consiguiente, Smith (2005, 87)

¹⁰ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela.

¹¹ Promovieron la creación de una comisión que investigara los casos de desaparecidos, juicios justos para los oficiales militares por violaciones de derechos humanos y la búsqueda constante de niños desaparecidos para poderlos regresar con su familia biológica (Brysk, 1993).

afirma que la palabra de desaparición se convirtió en un verbo activo en Argentina. En suma, “ el carácter sistemático y la magnitud que alcanzaron las desapariciones distinguieron a la dictadura argentina del resto de las instauradas en los años setenta [...] en el Cono Sur de América Latina” (Crenzel 2015,145). Es así como este rasgo distintivo de la desaparición forzada en Argentina se volvió un motor para que en poco tiempo se organizara un movimiento de derechos humanos muy fuerte y activo en el país.



Fuente: Consejo Económico y Social. (30 de diciembre de 1991) *Informe del Grupo de Trabajo sobre Desaparecidos Forzados o Involuntarios* (E/CN-4/1992/19)

Ahora bien, con el fracaso social y económico del Proceso de Reorganización Nacional, la vulnerabilidad institucional de los militares por la derrota de Argentina en las Malvinas en 1982 y los excesos de la guerra sucia, la Junta tuvo que aceptar su realidad y buscar la manera de justificar su campaña del terror – para lo cual implementaron la Ley de Pacificación Nacional (1983), mejor conocida como de autoamnistía, donde le brindaban amnistía a los actos cometidos por los militares entre 1973 y 1982 –. Así, para 1983 tomó la presidencia Raúl Alfonsín del partido radical, quien tomó acciones para asegurar el control civil (Smith, 2005).

El 10 de diciembre de 1983, Alfonsín pidió enjuiciar a los jefes de guerrilla y las Juntas militares de la dictadura (Crenzel 2008, 49). Asimismo, a pocos días de su mandato metió la

propuesta al Congreso de revocar la amnistía y pasar los juicios del Supremo Tribunal Militar a las cortes civiles (Smith 2005). Para 1984, Alfonsín creó la Comisión Nacional sobre las Personas Desaparecidas y salió el reportó de “Nunca Más” (Crenzel 2008; Smith 2005). Durante la administración de Alfonsín se dieron varios intentos de enjuiciar a los militares y sobre todo a los jefes de la Junta. Sin embargo, hubo una fuerte campaña de revueltas militares, con apoyo de otros sectores como la iglesia, que justificaban las acciones de la milicia en la dictadura y exigían que terminaran los juicios en su contra. Si bien Alfonsín intentó no ceder ante la presión de los militares, para 1987 tuvo que ceder un poco e implementó la Ley de Justificación por Obediencia, en la cual exoneraba a todos aquellos militares de bajo rango que sólo estaban cumpliendo órdenes (Smith 2005)

Después de todo el caos del gobierno de Alfonsín, en las elecciones de 1989 ganaron los peronistas con Carlos Saul Menem, quien quiso darle un cierre al problema de las violaciones de derechos humanos y en octubre de ese mismo año le otorgó amnistía a la mayoría de los oficiales implicados en la guerra sucia (Smith 2005). De esta manera, es posible concluir que el tema de las violaciones de derechos humanos dentro de la dictadura (incluido el tema de desaparición forzada) fue difícil de tratar en el proceso a la transición democrática e internamente Argentina contaba con muchos grupos de interés que buscaban por un lado hacer justicia a las víctimas (sociedad civil) y, por otro lado, justificar y amnistiar las acciones de los militares durante la guerra sucia.

En resumen, Alfonsín y Menem tenían que demostrar sus credenciales democráticas al mismo tiempo que evitar la radicalización del ejército. Un difícil equilibrio. De aquí que, una manera de ver las cosas es que la promoción activa de normas internacionales como la de desaparecidos era también una forma de que el gobierno civil lograra el control sobre los militares. Desde este punto de vista, los intereses de las organizaciones de desaparecidos y del gobierno coincidían en los intereses.

Las exigencias de una sociedad civil fuerte en Argentina

Con base en el contexto expuesto en la sección anterior, es de esperarse que hubiera muchos actores internos que buscaran emprender acciones en contra de la desaparición forzada y, por lo tanto, apoyar la creación de una norma internacional que castigara este fenómeno. Según

Emilio Crenzel (2015, 147) en Argentina ya existían muchas organizaciones que reclamaban las violaciones de derechos humanos – por ejemplo La Liga Argentina por los Derechos del Hombre, el Servicio de Paz y Justicia y La Asamblea Permanente por los Derechos Humanos – desde antes de la dictadura, sin embargo, con las nuevas prácticas del estado autoritario surgieron nuevas organizaciones – después del golpe de estado – que luchaban por la justicia de aquellas personas que estaban desaparecidas. Entre estas organizaciones no gubernamentales se encuentran las Madres de la Plaza de Mayo, Familiares de Detenidos y Desaparecidos por Razones Políticas, las Abuelas de la Plaza de Mayo, el Movimiento Ecueménico por los Derechos Humanos y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (Crenzel 2015).

De esta manera, el primer indicio de una sociedad civil ampliamente representada en el tema de desaparición forzada en Argentina fue la creación de varias ONG motivadas a defender y apoyar a las víctimas – y sus familiares – de este fenómeno que fue parte importante de la dictadura. Para empezar, en enero de 1976 surge la organización de Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas, la cual nace de la búsqueda de sus seres queridos y es el primer grupo de familiares en organizarse para ejercer presión. A continuación, en abril de 1977 surge un grupo de mujeres que decide ir a la Plaza de Mayo y reclamar frente a la Casa de Gobierno, evento que da origen al Movimiento de las Madres de la Plaza de Mayo. Este movimiento de madres se juntaba cada jueves en la Plaza de Mayo para marchar en nombre de las desapariciones que se estaban dando por culpa del gobierno argentino (Asociación Madres de Plaza de Mayo; Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas). Asimismo, en 1977 surge el grupo de las Abuelas de Plaza de Mayo, la cual es una organización no gubernamental que buscaba “localizar y restituir a sus legítimas familias todos los niños desaparecidos por la última dictadura argentina” (Abuelas de Plaza de Mayo). Por último, en 1979 surge el CELS, el cual en sus primeros años busca la “lucha por la verdad y la justicia de los crímenes cometidos por el terrorismo del Estado” (CELS).

A partir de su creación estas organizaciones no gubernamentales comenzaron a movilizarse para poder ejercer presión en el gobierno en cuanto al tema de desaparición forzada. Desde 1977 la organización de Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas sacaba publicaciones de paga en periódicos como La Nación y La Opinión para reclamarme al gobierno y exigirle la aparición de los desaparecidos. De igual manera, esta ONG se unía con

las Madres de la Plaza de Mayo para ejercer aún más presión con publicaciones y notas en los periódicos (Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas).

No obstante, estas dos organizaciones no eran las únicas que buscaban ejercer presión en el gobierno ante el tema de desaparición forzada. En 1981 las Abuelas de la Plaza de Mayo convocaron una conferencia de prensa que dio origen al Movimiento por la recuperación de los Niños Desaparecidos y el 5 de mayo de 1982, las Abuelas Chela Fontana, Raquel Radío de Marizcurrena, Clara Jurado y Eva Castillo Barrios marcharon junto a las Madres de Plaza de Mayo (Abuelas de Plaza de Mayo). De igual manera el CELS realizó varias publicaciones con el fin de dar a conocer las diferentes acciones que llevaba el gobierno de la dictadura que daban como resultado los miles de desaparecidos. Entre ellos se encuentra una serie de documentos que buscaban hacer de conocimiento público algunos aspectos del sistema represivo aplicado por el gobierno de las Fuerzas Armadas desde el 24 de marzo de 1976, un ejemplo es el texto “Conscriptos detenidos-desaparecidos” (1982), el cual dio a conocer relatos y testimonios que prueban las desapariciones de casi un centenar de jóvenes (CELS).

El trabajo y la presión de estos grupos no terminó con el fin de la dictadura. Las Abuelas de Plaza de Mayo continuaron movilizándose y prueba de eso es la marcha que realizaron el 22 de junio de 1987 con motivo de los 10 años de su fundación en la cual reclamaban que ya buscaban a dos generaciones; dentro de esta marcha participaron las Abuelas Matilde Herrera, Clara Jurado y Eva Castillo. Asimismo, el CELS continuó con sus publicaciones que buscaban dar a conocer las atrocidades que se habían dado durante el periodo de la dictadura, un ejemplo de su compromiso para movilizar el tema fue la publicación “El informe prohibido”, el cual reúne los resultados y conclusiones de varias denuncias de graves violaciones de los derechos humanos por parte del Estado que llegaron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a partir de 1975. Otro ejemplo, es el libro “Caso Giogi” publicado el 23 de agosto de 1990 el cual es “una contribución valiosa para la memoria colectiva de los argentinos, un testimonio vivió y una apelación a la justicia” (CELS).

Si bien cada organización buscaba por sí misma generar presión, también hubo momentos en las que se unían varias de éstas para poder generar un mayor impacto. El día 10 de diciembre de 1983, el día que llegó Alfonsín a la presidencia, las ocho organizaciones de

derechos humanos se movilizaron bajo el lema de “NO hay democracia sin derechos humanos” y presentaron una propuesta a las Cámaras Legislativas. De igual manera, las Abuelas, Madres y Familiares organizaron la firma de un petitorio para declarar el crimen de desaparición forzada como crimen de lesa humanidad, esta movilización generó un proyecto de ley que para el 4 de mayo de 1984 tenía el apoyo de 203,000 firmas. Si bien, este proyecto no se escuchó en un inicio por los diputados se continuaron haciendo marchas (Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas).

De esta manera es posible observar una sociedad civil organizada con una fuerte base que ejercía presión desde diferentes instrumentos para alcanzar una política que se preocupara por la desaparición forzada y castigara la acción. Así, Argentina contaba con un grupo de la sociedad civil que en el tema de desaparición forzada era el mejor representado, gracias a sus diferentes acciones constantes para ejercer presión en las decisiones del gobierno. Por consiguiente, se puede concluir que los actores societales internos mejor representados en Argentina fueron este grupo de organizaciones que se encargaron de movilizar el problema que representaba el delito de desaparición forzada. Lo cual concluye con los datos presentados en el Cuadro 4 respecto a la movilización en Argentina.

Cuadro 4: Movilización en Argentina

	Preferencias de actores societales internos	Existe la movilización	Evidencia
Argentina	En contra de la desaparición forzada.	Sí	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento de la presencia de ONG 2. Documentos elaborados por ONG que apoyaban la discusión de la desaparición forzada 3. Divulgación de información relevante para la discusión de la norma 4. Movilización de la sociedad civil en las calles de Argentina en contra del delito de desaparición forzada. 5. Exigencias hacia el gobierno. Especialmente el tema de crimen de lesa humanidad.

Fuente: Elaboración propia

Las exigencias de una sociedad civil fuerte en Argentina

El papel de Argentina en el Proyecto de CIDFP muestra la influencia de la sociedad civil en dos ámbitos. El primero, una disposición por parte de las ONG en Argentina de brindar información y comentarios para el desarrollo de Proyecto de Convención y, en segundo lugar, una postura de la Delegación de Argentina de crear un instrumento legal internacional que fuera de la mano con las exigencias de la sociedad civil: un instrumento efectivo para la prevención y la sanción del delito de desaparición forzada.

La primera participación en el Proyecto CIDFP por parte de actores argentinos son las sugerencias para el proyecto emitidas en 1988 por parte de organizaciones no gubernamentales a la CIDH, dentro de las cuales se encontraban cuatro de las ONG más reconocidas en el movimiento de derechos humanos en Argentina: Abuelas de Plaza de Mayo, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Familiares de Detenidos y Desaparecidos por Razones Políticas y del Grupo de Iniciativa para una Convención Internacional contra la Desaparición Forzada de Personas. Esta acción muestra una postura de las ONG en Argentina a favor de la creación de un instrumento internacional que apoyara su postura en contra del delito de desaparición forzada.

La siguiente intervención en el Proyecto de CDIFP es por parte del Gobierno de Argentina quien entrega sus observaciones sobre el Proyecto de Convención el 11 de agosto de 1989. En estos comentarios aclara desde un principio que “el Gobierno Constitucional Argentino ha impulsado desde el comienzo mismo su gestión la idea de elaborar un proyecto de Convención Específico sobre el tema de desaparición forzada” (CP/CAJp-576/89) y afirma que “la existencia de un instrumento normativo de carácter internacional jugará un rol sumamente positivo en materia de prevención de las desapariciones” (CP/CAJp-576/89). Después de estas declaraciones, el Gobierno plantea 9 observaciones al Proyecto presentado para 1989. De esos 9 comentarios 2 eran aplaudiendo los artículos – aplaudió la categorización del delito como crimen de lesa humanidad y su consideración como un problema urgente y de interés común – y los otros 7 comentarios se refirieron a mejorar el contenido de los artículos para volverlos más efectivos para la sanción y prevención de la desaparición forzada (CP/CAJP-794/90).

Después, para 1991 se dio de nuevo la participación de una ONG argentina. La organización de las Abuelas de la Plaza de Mayo, a la par de otras ONG internacionales, presentó información sobre casos y la situación de Argentina en general (E/CN-4/1992/18). Por último, para el 18 de noviembre de 1992, se demuestra de nuevo la postura del Gobierno de Argentina ante el nuevo Proyecto de CIDFP. Para esta fecha, Argentina presenta tres comentarios sobre la nueva propuesta que habían trabajado los Estados Miembros en el Grupo de Trabajo, los comentarios critican las modificaciones, principalmente la modificación al Artículo 4 en el cual se quita el reconocimiento de crimen de lesa humanidad (CP/CAJP-885/92). En los tres comentarios, Argentina pide un instrumento más efectivo que tenga herramientas reales para prevenir el crimen de desaparición forzada.

Así, tras las nuevas modificaciones que se presentan en la CIDFP de 1994, Argentina demuestra su apoyo al instrumento normativo con la firma y la ratificación de tratado desde el inicio (firmó un día después de la adopción del tratado en Belem y fue el segundo Estado en ratificar). Postura que va en concordancia con las exigencias de los grupos de la sociedad civil ante la política de Estado. Lo cual concluye que el grupo nacional mejor representado – en este caso las ONG – logra moldear las preferencias de política exterior del Estado de Argentina en el tema de desaparición forzada.

Cuadro 5: Influencia en la postura del Estado ante la norma en Argentina

	Preferencias de política exterior del Estado	Influencia en las preferencias estatales de actores societales internos
Argentina	A favor	Mucha. Se puede reconocer la influencia al comparar la fuerte y continua presión que ejercieron los actores societales internos mejor representados (en este caso la sociedad civil organizada) hacia el gobierno y la postura tan similar a las exigencias de estos actores que tomó el Estado de Argentina en la discusión del Proyecto de CIDFP.

Fuente: Elaboración propia

c. Caso de México

Contexto político en México

Si bien México no vivió una dictadura militar como muchos países Latinoamericanos, el país vivió muchos años con un gobierno de partido hegemónico que fue fuertemente autoritario y

propició muchos eventos de represión. De acuerdo con el texto de Castillo (2003, 1), la desaparición forzada en México tuvo sus mayores índices en los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, pero fue un problema que continuó y que incluso sigue presente hasta hoy. De esta manera, para los años de 1990 las cifras de desaparición forzada en el país comenzaron a elevarse de nuevo como resultado de los levantamientos armados del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Ejército Popular Revolucionario (Castilla 2003, 1).

Según, Rodríguez (2017, 252) la desaparición forzada de manera sistemática ya generalizada como parte de la represión del estado comenzó en Guerrero cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perseguía a los opositores de izquierda del Partido de los Pobres, el cual eran un grupo de campesinos cansados de los abusos de los caciques. Al principio los actos de desaparición forzada que se daban eran muy focalizados – municipios del sur y rurales – e intervenían sólo los militares. Debido a la falta de opciones políticas se comenzó a formar una izquierda radical en el estado guerrerense que comenzó a generar guerrillas, quienes veían la lucha armada como el camino para el cambio social (Rodríguez 2017, 252).

Debido al surgimiento de estas guerrillas, el gobierno decidió que no aceptaría esto y comenzó una represión sistemática. Ante las manifestaciones que se comenzaron a dar de la oposición, hubo una respuesta de mayor represión, violencia y desapariciones forzadas por parte de la autoridad, de tal forma que los soldados secuestraban y torturaban a las personas con el fin de sacar información de los guerrilleros. Bajo este contexto se dio uno de los casos más reconocidos de desaparición forzada en México: Rosendo Radilla Pacheco (1974) en un retén militar en Atoyac de Álvarez en Chilpancingo, Guerrero (Rodríguez 2017, 253). Así, para finales de 1970 los desaparecidos tenían un perfil de habitantes de la región sur del país (especialmente Guerrero) y participantes de guerrillas de campesinos. Por parte del agresor eran siempre militares (Rodríguez 2017, 253). Sin embargo, al poco tiempo las autoridades del PRI entendieron que la desaparición forzada era una práctica efectiva y rápida para eliminar a los opositores y el delito de desaparición forzada se esparció por todo el país.

En el caso de México el fenómeno de la desaparición forzada se dispersó en varios años y los casos no se concentraron en un período de tiempo tan pequeño como en el caso de Argentina. Como se observa en la *Gráfica 2: Desapariciones en México en el Período 1974-*

1990, el número de desapariciones se distribuye en 15 años y tiene diferentes picos – nunca tan altos como en Argentina entre los años de 1974 a 1981 (menos de 10 años) –. Así, la demanda social en contra de las desapariciones en México fue menos fuerte, visible y prominente que en el caso de Argentina.



Fuente: Consejo Económico y Social. (30 de diciembre de 1991) *Informe del Grupo de Trabajo sobre Desaparecidos Forzados o Involuntarios* (E/CN-4/1992/19)

En este sentido, la desaparición forzada comenzó a ser una estrategia del terror en la “guerra sucia” que va de 1968 a 1982 (Robledo 2016). A partir de este momento hubo una respuesta de la sociedad civil, quien exigía la democracia, pero el PRI lo único que hizo fue responder con más violencia (Rodríguez 2017, 254). Durante esta época se comenzaron a dar movimientos en contra de la represión del Estado que al final terminaban en matanzas, como fue el caso de los movimientos estudiantiles de 1968 que culminaron en la matanza de Tlatelolco. De este contexto fue que surgieron las guerrillas urbanas y se comenzaron a sumar otras agencias del estado a los actos de desaparición forzada (ya participaron más actores que el ejército). Fue así como se creó la Dirección Federal de Seguridad, una institución que investigaba a las personas que el gobierno consideraba peligrosas y de ser necesario las desaparecían (Rodríguez 2017). Para este momento la desaparición forzada se había convertido en una estrategia de castigo y ya no había un perfil claro. Por último, para 1980 comenzaron a

aparecer más instituciones públicas que utilizaban la desaparición forzada como las brigadas blancas, las policías y las autoridades municipales (Rodríguez 2017).

De acuerdo con la Comisión de Verdad del Estado de Guerrero del 2014, en el periodo de la guerra sucia – tan sólo en el sector sur de la república – se han podido identificar 436 casos de violación de los derechos humanos, de los cuales 24 fueron ejecuciones sumarias, 230 desapariciones forzadas y 205 sobrevivientes de desaparición forzada (Robledo, 2016). Y, aun así, fue hasta junio del 2001 que el delito de desaparición forzada se incluyó en el Código Federal (Castilla 2003, 2).

Los grupos de interés en México para 1994

En el caso de México, el desarrollo del tema de desaparición forzada se dio de una forma muy diferente que en el caso de Argentina. Si bien, hubo una sociedad civil que intentó luchar contra el fenómeno, se vio opacada por una élite política y militar que mantuvo el poder y se regía por una constante represión que solamente agravaba el tema. La postura de México en torno al tema de desaparición forzada no sufrió grandes cambios hasta el 2000 cuando un nuevo grupo político llegó al poder y comenzó a imponer sus intereses en temas de derechos humanos.

Desde 1960 la situación de desaparición forzada cada vez empeoraba y, aunque la sociedad civil intentaba levantarse en contra de la autoridad represora, lo único que sucedía es que el gobierno cada vez utilizaba más violencia (Rodríguez 2017). Es por ello por lo que resulta interesante investigar cómo se fue dando la competencia de preferencias entre los grupos de interés y al final cuál grupo fue el mejor representado.

A finales de la década de 1960 y el inicio de 1970 se pudo ver una sociedad civil que buscaba movilizarse en contra de la violencia del Estado – dentro de esta violencia entran los casos de desaparición forzada –, en ese sentido, se ve una movilización de la oposición representada en guerrillas y grupos de estudiantes que exigían justicia no sólo en el tema de los desaparecidos, sino exigían mayor justicia en el sistema político mexicano (Rodríguez 2017; Robledo 2016). Sin embargo, estas movilizaciones lo único que lograron es que el gobierno mexicano cada vez usara más la desaparición forzada como un instrumento de represión, esto debido a que la autoridad buscaba silenciar a través de la represión a los guerrilleros y a los grupos que cuestionaban y criticaban al sistema. En este sentido, la represión más efectiva en

ese momento era la desaparición de estos disidentes del régimen ya que antes de su desaparición podían sacarles información y después eliminarlos sin que se supiera nada más de ellos (Rodríguez 2017).

A mediados de 1970 comenzaron a surgir en México organizaciones no gubernamentales que buscaban alzar la voz para luchar en contra de las desapariciones forzadas que se estaban dando de manera continua por operativos militares que se repetían como patrones desde 1968 (Cholakian 2017). En 1975 se comienza a formar la primera organización enfocada en los desaparecidos con el nombre de Comité por la Defensa de Presos Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos en México, el cual pronto adquirió el nombre de Comité Eureka. Este Comité se consolida en agosto de 1977 y estaba encabezado por Rosario Ibarra – madre de Jesús Piedra quien había desaparecido – y otro grupo de madres a quienes les decían “Las Doñas”. El objetivo de esta organización era reunir a familias y luchar a través de demandas y denuncias contra las detenciones y los desaparecidos (Cholakian 2017). Asimismo, en 1978 surge la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México (AFADEM), la cual también busca reunir a grupos de familiares para exigir al gobierno el regreso de sus familiares y reclamar justicia por ellos (PBI México). Sin embargo, como lo demuestra Rodríguez (2017), “para los años ochenta las instituciones que participaban en la desaparición de personas se multiplicaron”. Cuando en un inicio había sido sólo el ejército, para 1980 ya se habían unido las brigadas blancas¹² y las policías federales y estatales. Probando así que la sociedad civil no estaba logrando ejercer presión en la política del Estado.

Así para mediados y finales de 1980 el fenómeno de desaparición forzada en México seguía siendo movilizado por el gobierno a su conveniencia. De acuerdo con un Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (E/CN-4/1992/18), un exsoldado mexicano testifica durante unas actuaciones jurídicas relativas al asilo ante la Junta Canadiense de Inmigración que

a pesar de la presión ejercida por la comunidad internacional y las comunidades nacionales de derechos humanos, así como por los familiares de personas desaparecidas el Gobierno nunca había emprendido una investigación

¹² “Grupos al servicio del Estado que actuaban de manera extralegal” (Rodríguez 2017, 257).

satisfactoria para determinar la suerte de esos desaparecidos, ni se había condenado a nadie por participar en dichas desapariciones (E/CN-4/1992/18).

De esta manera, para 1990 ya empezaba a haber más ONG nacionales de derechos humanos, enfocadas en movilizar el tema de desaparición forzada como Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y Tlachinollan Centro de Derechos Humanos de la Montaña (Peña y Gorjón 2015). No obstante, la cifra de desaparición forzada volvió a aumentar debido a los levantamientos armados del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

En este sentido, lo que Mariclaire Acosta explica es que si bien para la década de 1990 si se hablaba de algunos casos de desaparición forzada había más movilización para otros aspectos de la democracia y los derechos humanos, como el tema electoral, los asesinatos de personas importantes que se estaban dando y los feminicidios en Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Asimismo, Rocio Culebro refuerza la explicación de Acosta, al reconocer que para 1990 la desaparición forzada sí era relevante, pero había otros temas más movilizados en México como la tortura, las ejecuciones y la falta de acceso a la justicia.

Acosta afirma que el ejército tenía mucha influencia para principios y mediados de 1990, por lo tanto, podían influir la postura del Estado en el tema de desaparición forzada. Así, la fundadora del Consejo Directivo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos reconoce que el tema de la desaparición forzada ganó popularidad en la administración de Vicente Fox en el 2000.

En conclusión, en México sí había una sociedad civil intentando movilizarse en el tema de desaparición forzada. Sin embargo, era muy débil ante otros grupos de interés mejor representados como la élite política y militar. Es por ello, que no se ve una postura del Estado mexicano preocupada por establecer parámetros de combate y prevención del fenómeno. En los siguientes cuadros se muestran cómo se dividieron los grupos de interés (sociedad civil – élite política y militar) y cómo fue la élite política y militar la que más movilización efectiva tuvo.

Cuadro 6: Movilización en México en 1994 (sociedad civil)

	Preferencias de actores societales internos (sociedad civil)	Existe la movilización	Evidencia
México	En contra de la desaparición forzada.	Sí, pero muy poco significativa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Movilizaciones de grupos de la sociedad civil 2. Creación de algunas ONG nacionales, pero sin influencia real

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 7: Movilización en México en 1994 (élite política)

	Preferencias de actores societales internos (élite política)	Existe la movilización	Evidencia
México	A favor de la de parición forzada	Sí, son el grupo mejor representado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hay movilización de recursos para ocultar sus acciones. 2. Lobbying del ejército para ocultar sus acciones 3. Era los dos grupos con poder en el gobierno

Fuente: Elaboración propia

México en el Proyecto de Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas

La postura de México ante el Proyecto de CIDFP no fue muy positiva y en 1994 no firmó, ni ratificó el tratado. Ahora bien, si se analizan los comentarios que fue dando a través del Proyecto de CIDFP se puede observar que México no tenía la intención de que se creara un instrumento internacional efectivo para sancionar y prevenir la práctica. Esto en el sentido que la mayoría de los comentarios de México para el Proyecto de Convención en 1989 y 1992 pedían más margen de acción para los Estados, por lo tanto, un instrumento normativo internacional más diluido.

Para el primer Proyecto de Convención presentado por la CIDH en 1989, México realizó 17 comentarios – fue el país que emitió el mayor número de comentarios para este documento – y de esos 17 comentarios, por lo menos 5 eran comentarios que favorecían la situación del Estado y no la de la víctima de desaparición forzada. Es decir, los comentarios iban enfocados en hacer los procesos de denuncia e intervención más tardados y con más limitantes e imponían

consideraciones del derecho nacional de los Estado, lo cual hacía menos efectiva la Convención. Ejemplos de esto se da en el artículo 3, en el cual México propone cambiar de “[...] los Estados Partes adoptarán tipos autónomos que definan la desaparición forzada de personas [...]” al texto propuesto de “[...] los Estados Partes adoptarán, en lo posible, tipos penales autónomos que definen la desaparición forzada [...]” y el artículo 23 el cual se refiere al momento de intervención de la Comisión ante una situación de desaparición forzada en un país para el cual México hace un comentario en el que propone una modificación en las condiciones de la intervención para volverla más difícil de aplicar. El texto original establece la intervención a los “14 días ocurrida la desaparición forzada” y el texto propuesto por México plantea la intervención a partir de una “denuncia que acredite fehacientemente la desaparición forzada de una persona de conformidad con lo señalado en el artículo 2 -también modificado por la delegación mexicana – y se hubieren agotado las instancias legales con que cuente el Estado de que se trate sin que se dé cuenta de su paradero”. Por último, México solicita el cambio del artículo 4 en el cual se declara el delito de desaparición forzada como crimen de lesa humanidad y pide que se ponga en su lugar “delitos de la máxima gravedad conforme a la legislación penal” (CP/CAJP-794/90).

Para el Proyecto de CIDFP de 1992 – el documento acusado de estar demasiado diluido a favor de los Estados – México ya nada más realiza 6 comentarios los cuales de nuevo buscan interponer más margen de acción para el Estado. En este sentido, mantiene su postura de cambiar el artículo 6, el cual cambia del texto original de “la acción penal emergente de la desaparición forzada de personas y las penas que se impongan judicialmente a los responsables de ellas no estarán sujetas a prescripción” a “la acción penal emergente de la desaparición forzada de personas y las penas que se impongan judicialmente a los responsables a ellas estarán sujetas (al tiempo máximo de prescripción)(a las reglas de prescripción) del delito más grave en la legislación interna de los Estados Partes” y ahora sustenta este cambio con la idea de que al quitar la categorización de lesa humanidad no tiene sentido que se mantenga una de las características de este tipo de crímenes. A demás de los cometarios a los artículos, México hace un cometario adicional en el cual se proclama en desacuerdo de pedir la participación de OING para un nuevo borrador, esto debido a que son los Estados quienes deben de tomar en cuenta

las exigencias de sus ONG locales y plasmar estas preferencias en sus comentarios, por lo tanto, no es necesaria la participación de más organismos no gubernamentales (CP(CAJO-885/92).

Todo este discurso se consolida en una respuesta negativa contundente ante la norma cuando en 1994 que se aprueba el texto final de la CIDFP, México decide no firmar, ni ratificar y cuando lo hace es el último país en firmar en 2001. Esta respuesta negativa ya se veía en el contexto nacional del país en el cual se seguían dando casos de desaparición forzada y eran apoyados por el grupo de actores societales internos con más representación en el gobierno (la élite política y militar).

Cuadro 8: Influencia en la postura del Estado ante la norma en México para 1994

	Preferencias de política exterior del Estado	Influencia en las preferencias estatales de actores societales internos
México	En contra	<p>Mucha.</p> <p>Se observa una fuerte influencia de la elite política y militar en la postura de México ante el Proyecto de CIDFP, ya que no estaba de acuerdo con un instrumento legal fuerte que realmente tuviera las herramientas para prevenir y sancionar el crimen de desaparición forzada.</p> <p>Ahora bien, si consideramos la influencia de la sociedad civil –el otro grupo societal nacional, pero no mejor representado –, éste tiene muy poca influencia, a tal grado que deja de ser efectiva en moldear la política exterior de su Estado.</p>

Fuente: Elaboración propia

Nuevos grupos de interés en México para el 2001

Ahora bien, en México hubo cambio en la postura ante la norma el 4 de mayo de 2001, cuando firmó el instrumento y después lo ratificó el 9 de abril del 2002 (Castillo 2003). De acuerdo con Mariclaire Acosta este cambio se debió a un nuevo grupo político que llegó al poder con la idea de la apertura democrática en el 2000. De esta manera la cancillería comenzó a ratificar un paquete de convenios a favor de una política exterior pro-derechos humanos.

Lo que sucedió es que para el 2000, el partido hegemónico de México, el PRI, pierde por primera vez las elecciones presidenciales (Velázquez 2017,148). Al llegar el nuevo presidente Vicente Fox, se comenzó a plantear la idea de dejar atrás las prácticas priistas e iniciar un proyecto de política exterior que incluyera los derechos humanos y la democracia

como parte fundamental de la agenda. Lo que busca este nuevo grupo del poder era aclarar esos temas, que en los sexenios anteriores habían dejado muchas cosas pendientes. Asimismo, buscaban compromisos que le pusieran candados a los cambios democráticos que se estaban llevando a cabo; compromisos que consolidaran la democracia en México. De esta manera, ningún gobierno futuro le podría dar marcha atrás a los avances en derechos humanos y democracia (Velázquez 2017).

En este sentido se ve un cambio en los actores societales internos, ya que se deja atrás al grupo de élite política y militar represora y surge una élite política democrática que cambia el molde de la política exterior mexicana. Este nuevo grupo tenía dentro de sus intereses unir a México a un régimen amplio de derechos humanos y el combate a la desaparición forzada – como ya se vio anteriormente en este trabajo – era un aspecto clave en este régimen. El cambio no sólo se dio en la política de exterior del país, sino que también hubo un cambio en la política interna. Para el 2001, después de un proceso de reformas “se incluyó el delito de desaparición forzada en el Código Penal Federal” (Castillo 2003, 9).

IX. Conclusiones

a. Principales hallazgos

Después de hacer el análisis de ambos casos – México y Argentina – encontré dos situaciones muy diferentes, pero ambas demuestran la influencia de actores societales internos. Por un lado, está Argentina en donde los actores societales internos mejor representados en el tema de desaparición forzada son la sociedad civil organizada, es decir, todas las ONG que a partir de la dictadura se empezaron a movilizar para crear una política consciente de que se debía prevenir y castigar el delito de la desaparición forzada con la mayor urgencia. En este caso, la postura del Argentina es de un apoyo constante a la norma internacional, al mostrar compromiso en que la norma sea lo más eficiente posible en cuanto a su objetivo. En este sentido, Argentina forma parte del grupo de países que apoyaba la categorización de crimen de lesa humanidad y no es de extrañarse debido a que unos años antes, las ONG de Argentina ya solicitaban esta categorización. Así, Argentina es el caso que demuestra que cuando la sociedad civil es fuerte y por consecuente, está bien representada, pueda moldear la política exterior de su Estado.

Por otro lado, en el caso de México también es posible observar un grupo de actores societales internos que influyen en la política exterior del Estado, sin embargo, estos actores no están de acuerdo con la implementación de una norma internacional de desaparición forzada, estos actores son la elite política y militar que tenía el poder en la época del PRI. Si bien, en este caso se observa una sociedad civil presente, la investigación demuestra que era una sociedad civil interesada en otros temas y opacada por los otros actores quienes tenían mayor poder para imponer sus intereses. De esta manera, se observa un país que muestra mucha inconformidad con varios aspectos del proyecto de CIDFP lo cual concluye que en 1994 México no firmara la Convención. No obstante, este caso tiene una enseñanza más: cómo el cambio en el grupo de actores societales internos mejor representados puede generar un cambio en la política exterior del Estado y en consecuencia el apoyo o no a la norma. Así, para el 2000 llega un nuevo grupo político democrático a México al poder y es cuando el Estado cambia hacia una política en favor los tratados de derechos humanos, por lo tanto, en favor de la CIDFP.

En suma, ambos Estados, aun con posturas diferentes en relación a la norma internacional, demuestran que su política exterior deriva, en parte, por actores internos que compitieron por movilizar sus intereses y ser quienes influyeran en la política de Estado. En este sentido mi hipótesis se comprueba al observar que en ambos casos los actores societales internos mejor representados al interior del Estado influyeron de forma significativa en las preferencias normativas internacionales del Estado. Esto debido a la presión que ejercieron para moldear la postura de política exterior de sus Estados.

Ahora bien, es importante reconocer que la fuerza del movimiento de organizaciones de familiares en contra de desaparición forzada que se vio en Argentina y no en México se deriva en gran medida de la demanda que había del tema en Argentina debido a la concentración tan grande de casos en un período corto de tiempo (por la dictadura). A diferencia de México, en donde los casos se dispersan en un período de tiempo más largo y generan menos reacción inmediata por parte de la sociedad.

b. Relación de los resultados con la literatura previa

Este trabajo explora si la teoría del liberalismo societal de Moravcsik es útil para explicar el desarrollo normativo y después del análisis realizado la respuesta es positiva. Sin embargo,

como conclusión, encuentro que no basta con el estudio del nivel estatal para poder entender por completo el desarrollo normativo internacional.

Es importante reconocer el trabajo de autoras y autores como Allison Brysk (1993) y Alejandro Anaya (2009) quienes proponen que el aspecto nacional que estudia el liberalismo societal puede ser complementado con los aspectos transaccionales que estudian las teorías constructivistas como el Modelo del Boomerang o lo que Brysk identifica como las fuerzas desde abajo y desde arriba. Esto es importante reconocer, porque como se puede observar en la investigación, fue la Comisión quien fungió como emprendedor de la norma, en este sentido, los actores internacionales sí influyen en el desarrollo normativo internacional, sin embargo, llega un punto donde los actores transnacionales se hacen a un lado y son los actores internos quienes tienen un papel importante en el desarrollo de normas internacionales.

En conclusión, los resultados de este trabajo demuestran la importancia de estudiar a los actores internos que son olvidados o poco estudiados en las teorías sistémicas de las Relaciones Internacionales (neorrealismo, neoliberalismo y constructivismo), en las cuales incluso el Constructivismo – la única de las tres que habla de actores transaccionales que influyen en el sistema internacional – se olvida de darle el suficiente énfasis a estos actores. No obstante, las otras teorías no se vuelven poco relevantes, al contrario, son complementarias para poder entender el desarrollo normativo.

c. Avances y limitaciones

Desde una perspectiva teórica, este trabajo logra proponer el estudio más a profundidad de una teoría no estudiada en el tema de desarrollo normativo, es decir, demuestra que la teoría del liberalismo societal puede ser útil para explicar el tema de normas internacionales y es pertinente que se hagan más investigaciones al respecto.

En cuanto el avance empírico de este trabajo se demuestra en el análisis del caso de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Esto debido a que es un caso del cual todavía no se cuenta con mucha información y queda muchos aspectos de estudio que este trabajo cubre, como la postura de los países en el desarrollo de la Convención y la presencia de actores internos en diferentes países que buscaban el desarrollo de una norma que tratará el delito de desaparición forzada. Sin embargo, es esta falta de estudio empírico de la

norma lo que representó una limitación para el desarrollo la investigación. Esto debido a que no fue fácil acceder a información sobre la norma (conseguir documentos oficiales de la OEA), ni información sobre las actividades realizadas por la sociedad civil para movilizar el tema de desaparición forzada.

En este sentido, la limitante más fuerte para este trabajo fue la falta de tiempo y recursos para poder hacer un estudio más a profundidad del caso. Principalmente, porque para poder acceder a documentos oficiales de la postura de países no había un recurso en línea que permitiera hacer una investigación a distancia y para el tema de la movilización de los actores faltó tiempo para poder realizar más entrevistas y análisis de noticias y archivos en Argentina y en México. Asimismo, fue el factor de tiempo lo que no me permitió realizar el estudio de Chile, por lo tanto, queda pendiente esta investigación para poder darle mayor robustez a este trabajo.

La otra limitante importante que presenta este trabajo es la falta de análisis de una variable explicativa que cobra importancia a lo largo de la investigación, la cual es el régimen político. Si bien, en esta tesina se plantea como una variable de control, a lo hora de hacer el rastreo de procesos encontré que es una variable que interfiere en la influencia de los actores societales internos en el desarrollo normativo internacional. Esta interferencia deriva de las diferentes instituciones políticas que llega a tener un país en una etapa inicial de democratización como México a mediados de 1990 y un país con una democracia más sólida como la de Argentina en esos mismos años. Por ello, dejo en la agenda de investigación de este trabajo, la elaboración de una sección que pueda estudiar esta variable a detalle con el fin de poder explicar su influencia en la movilización y representación de los actores societales internos.

d. Posibles implicaciones empíricas

En trabajo plantea la posibilidad de que los actores no estatales internos o subestatales pueden presionar para que el gobierno cubra sus fallas, en especial aquellas fallas que no permiten la salvaguarda de los derechos de las personas. Es decir, los actores internos pueden ejercer presión para que el gobierno apoye una norma internacional que intervengan para una mejor

protección y cobertura de los derechos. Esto siempre y cuando los actores que ganan la competencia en ser los mejores representados tenga el objetivo de hacerlo.

Lo que esta investigación encuentra es que los actores internos pueden ayudar a establecer la definición de un problema, a través de hacer evidente una huella de dolor de la sociedad. En este sentido, presionar para que el Estado se haga cargo del problema y al mismo tiempo presionar para que promueva más que un marco normativo nacional que solucione la situación dentro del país. Que exporte esta preocupación al sistema internacional, con el fin de promover una norma internacional que busque la solución del problema en más de un Estado.

X. Referencias

- Abuelas de Plaza de Mayo. *Historia*. Consultado el sábado 8 de junio del 2019. <https://www.abuelas.org.ar/abuelas/historia-9>
- Alden, Chris y Ammon Aran. “The domestic sources of foreign policy”. En *Foreign Policy Analysis*. Nueva York: Routledge, 2017.
- Amaya-Villareal, Álvaro Francisco. (2008). “El protagonismo de las Organizaciones no gubernamentales en las relaciones internacionales: ejemplo de la apertura de espacios de participación a nuevos sujetos internacionales en el siglo XX” en *Revista Colombiana de Derecho Internacional* 12, p.p. 117-144.
- Anaya, Alejandro. (2009) “Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico”. En *Human Rights Quarterly* 31 (35), p.p. 35-58.
- Anaya, Alejandro. “Teorías de Relaciones Internacionales”. En *Los derechos humanos en y desde las Relaciones internacionales*. México: CIDE, 2014.
- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. (1994) *Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada*.
- Asamblea General de la organización de Estados Americanos. (1994) *Informe del Consejo Permanente sobre el Proyecto de Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*.
- Asociación Madres de Plaza de Mayo. *Madres de la Plaza*. Consultado el 8 de junio del 2019. <http://madres.org/index.php/madresdelaplaza/>
- Baltodano Egner, Charlotte. *The Process of transfroming human rights practices in Latin America, NGOs and their quest to development international human rights norms*. McGill University: Canada, 2002.
- Baré, E. (2008) *Relaciones internacionales*. Madrid:Tecnos.
- Basaure Miranda, Isaac Marcelo. (2018) “El delito de desaparición Forzada de Personas en América Latina” en *Revista de Derecho* 7, p.p. 9-36.

- Bower, Adam. "Introduction: Non-Great Power Treaties in International Relations Setting the Scene". En *Norms without the great Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Brody, Reed y Felipe González. (1997) "Nunca Más: An Analysis of International Instruments on Disappearances" en *Human rights Quarterly* 19, p.p. 365-405.
- Brysk, Alison. (1993) "From Above and Below Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina". En *Comparative Politica Studies*, p.p. 259 – 285.
- Castillo, Leyda Sughei. (2003) "México y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. En *Anuario Mexicano de Drecho Internacional*. 1(3).
- Cebada Romero, Alicia.(2002) "Los conceptos de obligación erga omnes, ius cogens y violación grave a la luz del nuevo proyecto de la CDI sobre responsabilidad de los estados por hechos ilícitos". En *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*.
- CEJIL. (2009) "La desaparición forzada de personas en el Sistema interamericano de Protección de los Derechos Humanos" en *Publicaciones del centro por la justicia y el derecho internacional* 32.
- CELS. *Publicaciones del cels durante la dictadura*. Consultado el 8 de junio del 2019. <https://www.cels.org.ar/web/2019/03/publicaciones-del-cels-durante-la-dictadura/>
- CELS. *Presentación*. Consultado el 8 de junio de 2019. <https://www.cels.org.ar/web/presentacion/>
- Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan. *¿Quiénes somos?* Consultado el 11 de junio del 2019. <http://www.tlachinollan.org/quienes-somos/>
- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos. A.C. *Qué hacemos. Conoce nuestros proyectos*. Consultado el 11 de junio de 2019. <https://cadhac.org/que-hacemos/>
- Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (11 de agosto de 1989) *Observaciones de los Gobiernos al proyecto de Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Argentina*. Clave de referencia: CP/CAJP-756/89
- Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (14 de octubre de 1992) *Observaciones de los Gobiernos al proyecto de Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*

conforme a la resolución (AG/RES.1172 (XXII-0/92). Argentina. Clave de referencia: CP/CAJP-756/89-a

Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (6 de septiembre de 1989) *Observaciones de los Gobiernos al proyecto de Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*. México. Clave de referencia: CP/CAJP-756/89 add.1

Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (7 de septiembre de 1990) *Cuadro comparativo entre el Proyecto de Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los comentarios y observaciones formulados por los gobiernos de los Estados Miembros a dicho proyecto*. Clave de referencia: CP/CAJP-794/90

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1987) *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1986-1987*

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1988) *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1987-1988*

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. *¿Quiénes somos?* Consultado el 11 de junio del 2019. <http://cmdpdh.org/quienes-somos/>

Consejo Económico y Social.(30 de diciembre de 1991) *Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias*. Clave de referencia: E/CN-4/1992/18.

Crenzel, Emilio. “La reconstrucción de un universo: Los archivos sobre el sistema de desaparición forzada de personas en la Argentina”. En *From the Ashes of History. Loss and Recovery or Archives and Libraries in Modern Latin America*. Editado por Carlos Aguirre y Javier Villa Flores. Carolina del Norte: Editorial A Contracorriente, 2015.

----- (2008)“El relato canónico de las desapariciones en Argentina: El informe Nunca Más”. En *CONfines* 4 (8), p.p. 47 – 61.

Cholakian, Daniel. (2 de febrero del 2017) “Jorge Gálvez, director del Museo de la Memoria Indómita: En México hay un patrón histórico de violación a los derechos humanos – (Exclusiva NodalCultura)”. En *nodal*. Consultado el 11 de junio del 2016.

<http://www.nodal.am/2017/02/exclusiva-nodalcultura-jorge-galvez-director-del-museo-de-la-memoria-indomita-en-mexico-hay-un-patron-historico-de-violacion-a-los-derechos-humanos/>

Dulitzky, Ariel. (2017) “ The Latin – America flavor of enforcement disappearances” en *Chicago Journal of International Law*, p.p. 1- 57.

Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas. *Breve Historia de Familiares*. Consultado el 8 de junio del 2019. <http://www.desaparecidos.org/familiares/historia.html>

Florini, Ann. (1996). “The Evolution of International Norms” en *International Studies Quarterly* 40, p.p. 363-389.

George, Alexander L. y Andrew Bennett. *Case Studies and Theory Development in Social Science*. Massachusetts: Belfer Center for Science and International Affairs, 2005.

Grupo de Trabajo encargado de estudiar el proyecto de Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. (18 de noviembre de 1992) *Cuadro comparativo entre el proyecto de Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas aprobado en primera lectura por el Grupo de Trabajo y las observaciones y comentarios de los gobiernos de los Estados miembros al mencionado proyecto*. Clave de referencia: CP/CAJO-885/92.

Jönsson, Christer. “Capturing the Transnational: A Conceptual History”. En *Transnational Actors in Global Governance. Patterns, Explanations and Implications*. New York: Macmillan, 2010.

Karns, Margaret y Mingst, Karen. “Nonstate Actors: NGOs, Networks, and Social Movement”. En *International Organization. The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder y Londres: Lynne Rienner, 2004.

Katzenstein, Peter J. “Perspectivas alternativas de seguridad nacional”. En *La política sin fronteras o la ubicuidad de lo distintivo*. Editado por Arturo Santa Cruz. México, D.F.: CIDE, 2012.

Keck, Margaret y Katheryn Sikkink, “Una presentación de las redes trasnacionales de defensa en la política internacional”. En *Activistas sin Fronteras*. D.F.: siglo xxi editores, 2000.

- Keohane, Robert O. "Cooperation and International Regimes". En *After Hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy*. Reino Unido: Princeton University Press, 1984.
- Klotz, Audie. "Norms in International Relations Theory." En *Norms in International Relations. The Struggle Against Apartheid*. Nueva York: Cornell University, 1995.
- "The International politics of Apartheid." En *Norms in International Relations. The Struggle Against Apartheid*. Nueva York: Cornell University, 1995.
- "The Commonwealth En *Norms in International Relations. The Struggle Against Apartheid*. Nueva York: Cornell University, 1995
- "United Nations" En *Norms in International Relations. The Struggle Against Apartheid*. Nueva York: Cornell University, 1995.
- Krasner, Stephen. (1982) "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables". En *International Organization* No.36 Vol. 2, p.p. 185-205.
- Lutz, Ellen y Sikkink, Katheryn. (2000) "International Human Rights Law and Practice in Latin America". En *International Organization* No. 54 Vol. 3, 633 -659.
- Mekata, Motoko. "Building Partnership toward a Common Goal: Experience of International Campaign to Ban Landmines". En *The Third Force. The Rise of Transnational Society*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2000.
- Monoves-Triquell, Juli. (2013). "ONG y pequeños estados en el establecimiento y consolidación de la CPI" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 101, p.p. 177-193.
- Moravcsik, Andrew. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics" (1997). *International Organization* 51, 4, pp. 513 – 553.
- Olvera, José Miguel. *Participación de ONG en ECOSOC: ¿qué influencia tienen los contextos nacionales?* Ciudad de México: CIDE, 2018.
- Peña Palacios, Jesús y Gabriela Gorjón Slacedo. *La Desaparición Forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*. Reino Unido: International Bar Association's human Rights Institute, 2015.

- PBI México. *Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México (AFADEM)*. Consultado el 11 de junio del 2016. <https://pbi-mexico.org/es/con-quienes-trabajamos/personas-defensoras-y-organizaciones-en-riesgo/guerrero/asociaci%C3%B3n-de>
- Risse, Thomas. “The Power of Norms versus the Norms of Power: Transnational Civil Society and Human Rights”. En *The Third Force. The Rise of Transnational Society*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2000.
- Robledo Silvestre, Carolina. (2016) “Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México”. En *revista de Ciencias Sociales* 55.
- Rosales, Raúl Alberto. *¿La unión hace la fuerza? La participación de las ONG mexicanas en la creación de la Ley 3 de 3 y el Sistema Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México: CIDE, 2018.
- Rodríguez Fuentes, Óscar Daniel. (2017) “Historia de la desaparición forzada en México: perfiles modus y motivaciones”. En *Derecho y Ciencia Sociales* 17, p.p. 247 – 271.
- Santa Cruz, Arturo. “Estructuras constitucionales, soberanía y el surgimiento de normas: El caso de la observación internacional de elecciones”. En *El constructivismo y las relaciones internacionales*. Editado por Arturo Santa Cruz. México, D.F.: CIDE, 2009.
- Smith, Peter. *Democracy in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press, 2005.
- Steffeck, Jens. “Explaining Patterns of Transnational Participation: The Role of Policy Fields”. En *Transnational Actors in Global Governance. Patterns, Explanations and Implications*. New York: Macmillan, 2010.
- Van Der Vyver, Johan D. (2003). “Civil Society and the International Criminal Court”, en *Journal of Human Rights* 2(3), p.p. 425-439.
- Velázquez Flores, Rafael. (2017) “Política exterior y derechos humanos en México: tendencias a finales del siglo XX y prioridades a inicios del XXI”. En *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Pueblo* 11 (40), p.p. 137 -157.

Ziring, Lawrence, et al. (2005) *The united nations. International and World Politics*. 4a. ed.,
Wandsworth, pp. 431-436.

XI. Anexos

a. Transcripción de la entrevista de Mariclaire Acosta

Fecha: viernes 17 de mayo del 2019

Duración: 28:52 min

NM: Estoy haciendo mi tesis sobre la participación de actores societales nacionales en la creación de normas internacionales. Estoy haciendo un caso de estudio de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Estoy estudiando dos países argentina y México.

MA: Lo que te puedo decir, perdón, seguramente tienes preguntas pensadas para mí, sobre el tema particular no recuerdo, pero en donde sí tuvimos mucha participación fue en el Estatuto de Roma, ahí la Comisión realmente estuvo trabajando muchísimo. Sí, en todas las reuniones, en Nueva York. Conjuntamente con una coalición que fue la coalición para la Corte Penal Internacional.

NM: Tenía preparadas unas preguntas, le parece bien si comenzó a hacerlas y ya usted me va diciendo qué es lo que sabe o qué es lo que conoce.

MA: Ajá a ver

NM: La primera pregunta es ¿cuál era la agenda de derechos humanos en México a principios de los noventa? ¿Cuáles eran los temas más recurrentes o las violaciones más graves?

MA: A ver, pues a principios de los noventa, desde luego, hubo varios asesinatos importantes, entre otros el de Norma Corono que fue el que dio pie a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, una abogada defensora de derechos humanos que fue asesinada en Sinaloa, fue una ejecución a plena luz del día. Digo, ahora ya nos acostumbramos, pero en ese momento fue brutal y sacudió mucho, tanto así que, bueno, a raíz de eso México estaba negociando en ese momento el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá y entonces este caso pues fue objeto de una campaña nacional e internacional y eso fue lo que dio pie a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, eso fue en el año de 1990. Más o menos en ese año, Human Rights Watch, que en esa época se llamaba America's Watch publicó un primer informe sobre México que se llamó "México una política de impunidad" y

en ese informe, bueno el tema de la tortura desde luego estaba muy presente. Tendrías que leer el informe, yo creo que lo pues buscar. Desde luego el tema de la tortura, la detención arbitraria, la usencia total de garantías procesales era también un tema y no me acuerdo si en ese informe también se habló de casos de desaparición forzada, seguramente sí porque había casos de desaparición forzada, pero no recuerdo en este momento algún caso en particular. Ahora era una época de mucha movilización alrededor del tema electoral y comenzaba una serie de ejecuciones de activistas electorales sobre todo en algunos Estados como Guerrero, Puebla; eso era lo que estaba muy en la agenda.

NM: Específicamente del tema de desaparición forzada, ¿tiene una idea de cuál era la postura de México por el 94? O México no hablaba mucho, como Estado, de desaparición forzada

MA: Acuérdate que en el 94 fue el levantamiento zapatista y esto, obviamente hubo casos de desaparición forzada y la respuesta gubernamental. Fue ahí, en esa ocasión cuando el caso de la desaparición forzada, no el caso, el tema de la desaparición forzada adquirió mucha relevancia y mucha notoriedad internacional. Bueno, presentamos un informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en donde se dieron a conocer casos de desaparición forzada terribles como el caso del ejido en Morelia, por ejemplo. En algún momento, bueno a ver la Comisión Nacional sobre Derechos Humanos eventualmente documento ese caso y el caso eventualmente se presentó a la Comisión Interamericana, así que fue en ese contexto en el que otra vez se vuelven a revivir pues todos los fantasmas de la guerra sucia de Guerrero y el tema de la desaparición forzada vuelve a ocupar un lugar muy importante en los reclamos de la sociedad civil. Ahora, no nos olvidemos de que en esa época pues el grupo Eureka y todo el movimiento de familiares de desaparecidos estaba muy activo también, ellos tenían sus casos cuando se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no es cierto, no es cuando se crea la Comisión, cuando se crea en 1989 la Dirección General de Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación, es la primera vez que se crea una instancia gubernamental que se ocupa del tema, una de las primeras acciones que, el titular era Luis Ortiz Monasterio, pues fue recibir todos los expedientes de casos de desaparición forzada de la guerra sucia que tenía el Comité Eureka y se inició una investigación, investigación que nunca se llevó a término hasta el año de 2001 o 2002 cuando se crea la FEMOS. Entonces sí el tema de la desaparición forzada estaba ahí, desde luego, con el levantamiento zapatista adquiere otra vez mucha relevancia.

NM: Se podría decir que el tema de la sociedad civil se promueve más que nada por el movimiento zapatista y por las familias de los desaparecidos

MA: Bueno el movimiento zapatista no lo promueve, fue en el contexto del movimiento zapatista. Los promueven las organizaciones de la sociedad civil que obligan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos a involucrarse y está por otro lado el Comité Eureka y el movimiento de familiares de desaparecidos de la guerra sucia que actuaba por su cuenta, no actuaban en la coordinación de las organizaciones de la sociedad civil, ellos tenían su propio proceso, pero que evidentemente manejaban y ponían de relieve el tema de la desaparición, o sea ya estaba presente el tema de la desaparición forzada.

NM: Ok, para 1994 sí era un tema que se tocaba en la sociedad civil

MA: Por supuesto

NM: Tiene alguna idea de justo en la OEA cuál era la postura de México en el tema. Si ya se venía trabajando el tema por parte de la sociedad civil y estaba el Comité EUREKA que ya estaba tratando los casos. Sabe cuál era la postura de México en la OEA, cuándo se firmó la Convención. ¿Por qué México no firmó la Convención?

MA: Era por razones obvias, pues por el ejército. O sea, yo creo que es muy evidente que el ejército no estaba dispuesto a aceptar siquiera que hubiera habido desaparición forzada.

NM: ¿Era más que nada una postura del Estado negando la desaparición forzada?

MA: No, mira ¿quién influye en las posturas del Estado?, pues evidentemente el ejército sobre todo si estás hablando de desaparecidos en el contexto de levantamientos armados, pues evidentemente la postura del ejército pesaba muchísimo. Como sigue pesando.

NM: Me podría decir concretamente acciones por parte de la sociedad civil, es decir, de alguna ONG que haya hecho algún informe o alguna movilización que se haya dado específicamente

MA: Pues hicimos un informe ante la Comisión Interamericana la Red de Derechos Humanos sobre la actuación del Estado en los primeros días del conflicto armado en Chiapas, ese informe lo pues consultar y se presentó a la Comisión Interamericana y desde luego estaban todas las organizaciones internacionales también muy pendientes del conflicto zapatista y después hubo

otros levantamientos, en Guerrero y hubo también levantamientos en Oaxaca, es decir, de repente la comunidad internacional se empezó a enterar de que se utilizaba la práctica de desaparición forzada como un método de acabar con la disidencia armada. Pero toda la documentación está ahí.

NM: En la informe verdad ¿tiene el nombre del informe?

MA: El informe lo escribimos hace exactamente 25 años, no me acuerdo del nombre del informe, pero te estoy dando las referencias, fue en el contexto del conflicto armado, pues métete a la página de la Comisión Interamericana o ve a la Comisión Mexicana y pide meterete al archivo y ahí debe estar el informe.

NM: Por ejemplo, en Argentina, con la desaparición forzada, surgieron ONG dentro de esta red derechos humanos que se enfocaban en el tema desaparición forzada, ¿pasó algo similar en México? Que surgieran ONG específicamente por el dolor de la desaparición forzada

MA: ¿me estás hablando de la década de los noventa?

NM: Sí, todavía pensando en la década de los noventa

MA: Vamos viendo el contexto si, en Argentina estaban saliendo de un proceso de verdad, que fue en los ochenta, en donde se documentó la existencia de la práctica de la desaparición forzada como una práctica sistemática y generalizada en el contexto de su guerra sucia ¿ si? O sea, el contexto argentino es muy diferente al contexto mexicano en esa década. En el contexto mexicano, te repito, ya existía una amplia movilización de familiares de víctimas no de ONG que tenían su causa de desaparición, pero que no, incluso existía algo que se llamaba el Frente Nacional Contra la Represión, pero que no trabajaban con ONG y luego por otro lado, a raíz del levantamiento zapatista pues las ONG se empiezan a involucrar muchísimo más en la documentación de casos de desaparición forzada. Pero no lo puede comparar con Argentina de ninguna manera porque lo que pasó en Argentina fue de una dimensión enorme, si compararás ahorita lo que sucede en México con lo que sucedió en Argentina en esa época podría ser equiparable, pero en los noventa no. En los noventa las ONG documentaban muchos tipos de violaciones, de graves violaciones: detenciones arbitrarias, tortura, ejecución y, entre otras, desaparición forzada.

NM: Ahora, ya para el 2001 se firmó esta Convención Interamericana, tiene idea de ¿qué fue lo que hizo que se diera este cambio de postura?

MA: Pues sí, la lección de Fox. La política de derechos humanos de Fox. No fue la única convención que se... digamos, como parte de la política de derechos humanos de Fox, que por cierto fue la política de cancillería, se aprobaron y ratificaron convenciones y se eliminaron reservas, fue todo un paquete y además se empezó a interactuar muy de cerca con los órganos, con el Sistema Interamericano, con Naciones Unidas, en fin fue un cambio de política radical, pero es el resultado de una elección democrática o bueno de, digamos, del desmantelamiento por la vía electoral del régimen de partido de Estado. La creación de la FEMOS, con todas sus deficiencias, pues también es un paso en esa dirección, la apertura de los archivos de la Dirección Federal de Seguridad también, o sea es parte de una apertura democrática.

NM: Como parte de esta apertura democrática ¿se empezó a hablar más de la desaparición forzada? ¿empezó a salir más en la sociedad civil?

MA: Pues primero, yo no estaba en la sociedad civil en ese momento, ya estaba en gobierno. Yo creo que usted lo que tiene que hacer, le recomiendo que vaya a las fuentes documentales. Mire, primero lo que usted me está preguntando sucedió hace muchos años, pues lo que estoy haciendo es tratar de recordar. Lo estoy haciendo con mucho gusto, pero lo que yo le recomendaría, vaya usted a las fuentes documentales, lea Proceso, por ejemplo, una revista que en ese momento, todo cuando se desclasificaron los archivos, a partir del 2001 pues inició todo un trabajo justamente de dar a conocer todo el tema de la desaparición forzada y después ver los comunicados de las organizaciones de la sociedad civil, creo que eso le ayudaría mucho más que lo que yo pueda recordar o lo que sí es de cuenta que en esa época se crea la FEMOS, la FEMOS gira alrededor, fundamentalmente, de las atrocidades de la guerra sucia. Después se centra mucho en Tlatelolco y en el 10 de junio, pero cuando se da a conocer la Fiscalía Especial, lo que se hace es se presenta uno de los casos, el que se había presentado a Gobernación en 1989, es decir que finalmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos investiga todo eso y lo presenta como una recomendación y a partir de ahí, la recomendación es la creación de una Fiscalía Especial y se crea la FEMOS. Entonces claro que el tema de la desaparición forzada se coloca en el centro de la agenda. Ahora si la sociedad civil empezó a ocuparse del tema o no,

de otra manera eso yo no se lo puedo garantizar, porque yo, primero yo no estaba en la sociedad civil en ese momento, yo estaba en la cancillería y la sociedad civil tenía muchos otros casos, pero habría que verlo. Por eso es que, pienso que usted mejor échese un clavado en la hemeroteca para ver exactamente lo que estaba pasando.

NM: Sí, he estado buscando en bases de datos, como el de la OEA , pero no he encontrado los documentos necesarios. Pero, supongo que sí tendré que ir a hemeroteca.

MA: Sí y también vaya a las ONG y pida entrar a sus archivos.

[...]

NM: Tampoco he encontrado tantos artículos académicos al respecto

MA: Pues no yo creo que no, yo creo que en primer lugar y con todo el respeto a los académicos, se empezaron a interesar en el problema cuando se puso de moda y se puso de moda con la apertura de Fox, la política exterior antes de eso había muy pocos académicos que se ocupaban del tema de la desaparición forzada y las violaciones a derechos humanos. No era un tema que estuviera en la agenda académica, a menos que yo recuerde, en esa época a penas si empiezan a crear los primeros departamentos de derechos humanos en la Ibero, pero era un tema prácticamente desconocido, quizás en Estados Unidos, Guillermo Trejo que ya había empezado a trabajar en eso podría ser, pero muy pocos, pero nada que ver con Argentina. Viene después el tema, viene primero con la apertura democrática o la culminación de la transición democrática en lo que al tema electoral se refiere y entonces el esfuerzo por mirar la pasado y después con la guerra contra las drogas, en donde ya la práctica de desaparición forzada se generaliza. Pues es lo que yo tendría que recomendarle.

NM: Pues sí, voy a buscar noticias o artículos que hayan salido con respecto a las movilizaciones y lo que hizo la sociedad civil en esa época.

MA: Y en la sociedad civil en esa época se centró alrededor del drama que fue el levantamiento armado en Chiapas y los levantamientos armados en Guerrero y en Oaxaca. Y desde luego todo el tema de ellos feminicidios en Ciudad Juárez, es lo que yo creo que ocupaba mucho la atención de la sociedad civil. Metes también, yo no sé si en los noventa la Comisión Interamericana ya

grababa las audiencias y ahí usted puede ver mucho y sino también tienen que tener en sus archivos las presentaciones que hacían las organizaciones de la sociedad civil.

NM: Muchas gracias. Me dio una idea en donde más podía buscar.

MA: Sí, hasta luego.

b. Transcripción de la entrevista de Rocío Culebro

Fecha: jueves 20 de junio del 2019

Duración: 31:11 minutos

NM: Buenos días, muchas gracias por aceptar la entrevista. Yo estoy trabajando en mi tesina que trata de la participación de los actores nacionales en la creación de normas internacionales, enfocándome en el caso de estudio de la participación de México y Argentina en la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas.

RC: Mira yo creo que en México de manera muy particular a partir del levantamiento zapatista de 1994 es cuando se empieza a echar mano del uso de los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano. En ese caminar de acudir a las distintas instancias tanto en el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que en ese entonces no era Comité se llamaba de otra manera para que lo investigues, porque era la Comisión de Derechos Indígenas y no recuerdo que. Después se volvió el Comité y después el Consejo de Derechos Humanos. Todo eso pues va evolucionando y en el 94 muchas organizaciones participamos en saber qué había ocurrido con la población civil que había sido herida, ejecutada o detenida arbitrariamente obviamente y torturada, durante este levantamiento. Porque tenemos el caso de muchos civiles indígenas que pasaron por estos hechos y que, de cualquier manera, aun siendo zapatistas no tendrían porque haber sido ejecutados. Pero bueno, la cuestión es que nos llevó a poder, a hacer estas denuncias ante Naciones Unidas, recuerdo que se organizó un viaje a Ginebra, presentando las primeras denuncias sobre este tipo de violaciones de a los derechos humanos, con el tiempo fuimos aprendiendo la forma de utilizar cada uno de estos instrumentos internacionales y también nos fuimos adentrando en las discusiones de por qué habría o por qué era necesario empujar otros instrumentos o que México se adhiriera, firmara y

ratificara. Para el 2000 por supuesto que ya teníamos casos de desaparición forzada, habíamos empezado, quien empieza a poner el tema de la desaparición es la señora Rosario Ibarra de Piedra con el Comité Eureka, exigiendo la investigación y la aparición de varias personas, entre ellas su hijo, que pertenecían a la Liga 23 de septiembre y otras asociaciones de carácter político, pero cuyo actuar era desde la clandestinidad. Entonces veníamos con ese tipo de casos, pero también en el 94 hay otros casos de desaparecidos y se empieza a ver otros. Pero lo que quiero aquí es hacer un énfasis en dos cosas: uno, muchas organizaciones sí estuvimos empujando la creación de la Convención, no tanto porque hubiera la urgencia como la hay ahora, porque tan importante es un caso, como lo pueden ser hoy más de cuarenta mil, o sea, la desaparición forzada involuntaria no tiene que ver con el número sino que hay un hecho donde un autoridad está trasgrediendo los derechos de esa persona, pero esto se agrava a partir del 2006, no quiere decir que del 2000 al 2006 no haya desapariciones en nuestro país, pero en el 2006 el tipo y el fenómeno de la desaparición toma otro matiz, no es tampoco la desaparición política como antes ocurrió con actores que estaban en organizaciones clandestinas o en partidos políticos como el partido comunista en ese entonces que fue hasta la reforma electoral en que se le reconoce ya como partido político, salen de la clandestinidad, eso es muy importante, o que tenga que ver con acciones políticas. A partir del 2006, la desaparición toma otro matiz, el matiz es que cualquier persona puede desaparecer en este país sin importar su condición económica, ni su religión, sin importar su condición socioeconómica, trabajador, estudiante, cualquiera de estas personas empieza a desaparecer y sí se focaliza en algunos puntos específicos donde empieza a darse. Yo creo que nosotros tardamos también un poco en darnos cuenta de qué estaba pasando con esas personas que estaban siendo desaparecidas, porque para nosotros los desaparecidos eran todos aquellos que tenían que ver con las reivindicaciones sociales, las luchas sociales, las lucha política, por una mejor democracia, reivindicando grupos también en situación de vulnerabilidad, pero resulta que toda esta gente que a partir del 2006 no es que reivindique algo, son personas que se ven en medio de una política de lucha contra las drogas y donde ya no hay un control con los diferentes carteles del narcotráfico y esto es porque estos carteles del narcotráfico fueron muy inteligentes, son muy inteligentes, que empezaron a permear la clase política y empezaron a permear la administración pública y empezaron a aliarse con diferentes servidores públicos que va desde el policía que está en la esquina, hasta un comandante de alto nivel o un jefe de zona. Esta

alianza, que muchos le llaman la macro criminalidad, don estas redes que es difícil de comprender cómo se van dando estas complicidades, por qué son capaces de desaparecer personas y no pasa nada. Y el fenómeno crece porque por otro lado como no hay instituciones fuertes, porque por un lado están infiltradas por el narcotráfico y por el otro no son instituciones que tengan métodos de control o tengan políticas establecida para analizar fenómenos, entonces como no hay investigación, qué es lo que se da, la impunidad. Si tú ves que hay cien casos muy parecidos y no analizas cómo y por qué, en dónde y quiénes podrían estar involucrados en la desaparición; lo que no se puede hacer es estudiar esto caso por caso, esto hay que estudiarlo de una manera distinta y esa es una de las fallas del gobierno, de las fiscalías. Tiene que a ver un análisis mucho más profundo y analizando las distintas variantes que nos presentan las desapariciones. Pero como entonces no se investiga, lo que tienes es impunidad, mientras haya impunidad, el mensaje para la gente que está involucrada con el narco a distintos niveles, porque ahora ya cualquiera puede estar en el narcotráfico por decirlo, y si ven que no se investiga y que no se castiga hay permiso para hacerlo, porque hay un vacío de la aplicación de la justicia. Entonces lo que empezamos a darnos cuenta es que la desaparición iba por otro lado, no tenía necesariamente que ver con la actividad política de lo que nosotros conocíamos de la desaparición. Entonces estos instrumentos, por supuesto que nos sirven mucho porque es una manera de hacernos visibles en el sistema universal y en el sistema interamericano. Hay que hacer visible y una manera de hacerlo visible es haciendo uso de estos instrumentos. Es yendo al Comité de Desaparición Forzada, presentándonos en el Consejo de Derechos Humanos, trabajando y explicando esto en el Examen Periódico Universal, que no sé si has oído hablar del Examen Periódico Universal, pero investiga que es el Examen Periódico Universal y en la página de la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México vas a encontrar las ligas, busca como EPU o Examen Periódico Universal, y vas a ver como ya en tres periodos hemos, distintas ONG en México, presentado el informe de Examen Periódico Universal, es el informe que brinda la sociedad civil, pero por otro lado lo que hacen es que el Estado mexicano es interrogado por tres gobierno que son elegidos en el Consejo y le preguntan al Estado mexicano sobre cómo va la situación de los derechos humanos. En qué estado, cuál es el estado real en el que se encuadran. Y el Estado mexicano contesta y eso hace contraste con lo que nosotros decimos y ahí vas a ver, búscate ese examen porque los tres tiene apartados sobre la desaparición forzada y también mira con mucho cuidado las respuestas del Estado

mexicano sobre el Examen Periódico Universal y en particular lo que anotan ahí sobre la desaparición forzada.

NM: ¿Estos exámenes periódicos supongo que empezaron después del 2006?

RC: Sí, después del 2006. Pero hay que ver un poco por qué se crean y por qué da vueltas esta nueva manera de rendir cuentas, porque es una especie de rendición de cuentas.

NM: Justamente lo que estaba viendo es que a partir del 2000 se empiezan a ratificar más tratados de derechos humanos que antes. En este sentido una de mis dudas es ¿por qué en los noventa, más específicamente en el 94 cuando se crea la Convención Interamericana para la Desaparición Forzada de Personas, México no aprueba esta convención?

RC: Ah, es que estás hablando de la Interamericana verdad.

NM: Sí. Porque es la primera norma que sale del tema de desaparición forzada. Entonces mi duda es en los noventa cuál era la agenda de derechos humanos. ¿Desaparición forzada en México ya era un tema relevante o todavía no?

RC: Sí era un tema de importancia, pero yo creo que de mayor relevancia eran las ejecuciones extrajudiciales, la aplicación de la tortura como un método de investigación, el no acceso a la justicia o denegación de justicia y después la desaparición. En lo regional, en el Sistema Interamericano vale la pena que veas cuántas audiencias se han tenido sobre desaparición y desde qué año, eso lo encuentras en la página de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y vas a encontrar ahí un montón de audiencias, entonces te va a llevar mucho tiempo, pero creo que vale la pena que por lo menos veas los títulos y desde cuándo se empezó a hablar de la desaparición en las audiencias de la Comisión Interamericana sobre México. Sobre América Latina estaba desde Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, que se yo, Colombia no se diga. Entonces ve checando y escucha las que se refieren a México porque ahí te van a dar el contexto. Eso va a ser una muy buena herramienta, que escuches audiencias, son audiencias temáticas o audiencias por casos de desaparición.

NM: Ok, sí. Es que la página del Sistema de la OEA no está fácil de navegar.

RC: Y sino, igual y les escribes a la prensa y les dices que estás haciendo mi tesina y necesito tal información. Pero metete ahí, navega ahí. Y luego metete a la página de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos porque ya hay sentencias de la Corte por desaparición y eso es muy importante. Ellos ahí hacen la aplicación de la Convención, se basan en la Convención.

NM: Ahora, ¿la sociedad civil para el 94 y un poco antes estaba interesada en el tema de desaparición forzada o fue hasta el Movimiento Zapatista cuando la sociedad civil comenzó a enfocarse en este tema?

RC: No, yo creo que ya estaban interesados en el tema de desaparición, sobre todo veníamos con esta reivindicación de que había que saber qué había sucedido con las personas desaparecidas, sobre todo relacionados con los movimientos sociales y políticos. Se hicieron tema de interés.

NM: ¿Usted considera que para el 94 la sociedad civil ya tenía la fuerza para tener influencia en las decisiones del Estado en términos de desaparición forzada?

RC: Yo creo que no teníamos tanta influencia, pero la adquirimos muy rápido. Me parece que sí porque en el 94 nosotros ya estábamos en el Consejo de Naciones Unidas, ya habíamos utilizado el Sistema Interamericano y entonces empezamos a disputar, lo que yo digo, los pasillos en Ginebra, los pasillos en Nueva York, en Washington con la gente de la diplomacia mexicana. Nos empezaron a ver ahí y empezaron a decir estos quiénes son, no pues son ONG y cómo iban a hablar, pues sí si podemos hablar porque los sistemas nos los permiten. La incidencia se ha ido fortaleciendo por grandes temporadas y yo creo que al final si bien México ha firmado y ratificado varios convenios después de los noventa, es que por un lado es una nuestra política, se ve bien que se firme, pero por otro lado también es para nosotros empezar a hacer eso de estos instrumentos y si no hubiésemos hecho uso de esos instrumentos, entonces no tendríamos la incidencia que hoy se tiene y la incidencia se da por el uso, entre otras cosas, de esos instrumentos.

NM: ¿Qué acciones de la sociedad civil podría resaltar en los noventa, en torno a la desaparición forzada? ¿Había marchas? ¿Acciones de lobbying, como la diplomacia?

RC: Era la denuncia pública, no eran las marchas, eran la denuncia pública, la denuncia de lo que nosotros llamábamos las acciones urgentes, era la denuncia ante los medios de

comunicación que empezaba también a penas a entender de qué se trataba el tema de los derechos humanos, mucho de estos los confundían con la nota roja y los medios fueron poco a poco abriendo sus secciones, entonces ya no le llamaban la sección policiaca, le empezaron llamar la sección de justicia o la sección de derechos humanos y justicia o sociedad y justicia. Entonces sí fue habiendo una modificación, un cambio poco a poco en entender que nosotros estábamos hablando, refiriéndonos al tema de los derechos humanos; eso no significa que hoy en día la gente sepa que son, no toda la gente sabe, desafortunadamente tenemos muchos años luchando en el tema de los derechos humanos, pero no hemos tenido tampoco la capacidad para una mayor incidencia con la ciudadanía, pero eso es una obligación del Estado, no es una obligación nuestra. En todo caso lo que nosotros hacemos es hacer la denuncia, documentar caso, litigar casos, hacer investigaciones, hacer capacitaciones, socializar la información e ir al sistema regional o al sistema internacional.

NM: Al final para el 94, México no fue parte de los países que ratificaron la convención, fue hasta tiempo después que ratifico. ¿Qué grupo cree usted que impidió que la voz de la sociedad civil se reflejara en la ratificación de la Convención?

RC: ¿Porque la ratificación se firma en?

NM: En 1994 firman los países

RC: ¿Pero México?

NM: Hasta el 2001

RC: Pues mira, yo creo que ahí tiene que ver mucho que estamos hablando del 2000 cuando hay un quiebre en México, en cuanto a que el PRI deja de gobernar y llega el Partido Acción Nacional. Y alguien que es clave para que se firmen y se revisen muchas cosas con los tratados internacionales en materia de derechos humanos es Mariclaire Acosta. Porque Mariclaire Acosta venía de la lucha por la defensa, promoción, le toco litigar casos de violaciones a los derechos humanos – yo trabaje con ella – , fue fundadora de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y Mariclaire era de las personas del gabinete que tenía el mayor y más amplio certificado y conocimiento de la materia, sabía perfectamente bien la importancia de firmar estos tratos. Yo creo ella y Aguilar Zínser – que murió después – son

quienes empujan esto y convencen al presidente Fox de que tiene que firmar estos tratados y eso se lo debemos a una gente cuyas raíces, cuya militancia ha sido en la defensa de los derechos humanos, es decir, una defensora de los derechos humanos.

NM: ¿Entonces se puede decir que antes de esta transición, cuando llega este grupo de personas que luchan por la defensa de los derechos humanos, no había un grupo en el gobierno que movilizara este tema?

RC: Ellos tenían la lista de tratados que se tenían que firmar, pero se trataba también de la voluntad política y aquí hubo voluntad política, hubo quien el presidente escuchara y escuchó las razones de por qué habría que hacerlo.

NM: ¿Cuándo cree usted que surgió el pico del tema de desaparición forzada en México? ¿Cuándo sobresale como un tema a tratar?

RC: Actualmente y eso sobresale terminando a inicios del sexenio de Enrique Peña Nieto y durante los seis años de Enrique Peña Nieto vemos un repunte increíble, que jamás habíamos visto, que nos sorprende a muchos porque vemos que está desapareciendo gente en varios estados de la república, se puede decir que en algunos se focaliza, y entonces nos preguntamos qué está sucediendo, por qué está desapareciendo la gente, qué circunstancias permiten que la gente desaparezca, qué pasa con la justicia, por qué no hay investigación y entonces se ve que el problema es mucho más complejo. Como yo te decía había esa permisibilidad entre autoridades y el narcotráfico. El narcotráfico hizo una tarea extremadamente buena, mala para nosotros, para ellos fue muy benéfica, pero para nosotros fue lo peor que nos ha pasado en la historia política y en la historia de este país. Porque ahora los narcotraficantes se metieron hasta la cocina, ellos cocinan, ellos hacen todo, ellos deciden el menú y no sabemos como sacarlos. Esa es nuestra desgracia. Y las autoridades no saben cómo hacerle, y entonces ahora lo que tienes es que, si por la desaparición no se investiga, yo por qué no voy a robar más el celular, por qué no voy a matar a una persona por quinientos pesos. Mataron a un líder que era del PRI en Cuernavaca en pleno mitin, al chavo lo agarran y le pregunta, tú por qué, cuánto te pagaron y contesta quinientos pesos. Quinientos pesos arriesgando tu vida, sabes que vas a dar a la cárcel, o sea ya un grado de deshumanización terrible y eso no se va a costar mucho tiempo revertir el estado anímico y el estado psíquico de la sociedad, pero, por otro lado, también revertir que el

gobierno tenga que hacer lo que tiene que hacer. Y en 6 años no se va a lograr, ni en 12. Porque esto requiere de grandes cambios y transformaciones y me parece que ningún partido político está dispuesto a eso porque es tocar las fibras más complicadas donde, en efecto, puede peligrar la vida de mucha gente, pero hay que hacer algo, tenemos que hacer algo, no podemos permitir que la gente siga desapareciendo así porque sí.

NM: La última pregunta que tengo es si usted cree que, este cambio cuando el tema comienza a tener más relevancia se dio porque la sociedad civil se movilizó más o porque se dieron más desapariciones o porque llegó un grupo político diferente.

RC: Yo creo que no, yo creo que se da porque empieza a haber tantos desaparecidos que los familiares empiezan a gritar y a denunciar públicamente que están desapareciendo sus familiares. Mas allá de que algunos pobremente, no todos, pero sí puede darse el caso de que algunos estuvieran involucrados en el tema del narcotráfico. Pero esto no significa que con esto vamos a decir todos los desaparecidos del país tienen que ver con el narcotráfico y aún cuando algunos así fuese, para eso deberían de existir las instancias de investigación para decir a tú, esto fue así, esto fue porque estaba involucrado. Entonces es por eso, porque ya no se puede esconder, es tan evidente y tan a la luz que ya no se puede. Ya no podemos cerrar los ojos, nadie debe y puede cerrar los ojos ante lo que está ocurriendo. Son las madres, son las familias, es la desesperación, es la desesperanza de que no tienes investigación, de que no tienes justicia y también las organizaciones nos interpela el dolor de la gente, nos interpela lo que está pasando y decimos tenemos que ayudar de alguna manera y entonces hay que visibilizar esto, hay también hablar de ello a nivel internacional, en todas las instancias que se pueda.

NM: Esas eran todas las preguntas que tenía. Muchas gracias.