Instituto Mora

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA

"Representación democrática y reivindicaciones representativas: el caso de los 43 normalistas de Ayotzinapa desaparecidos en México, 2014"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN SOCIOLOGÍA POLÍTICA

P R E S E N T A :

PABLO CÁRDENAS EGUILUZ

Director: Dr. Alejandro Monsiváis Carrillo

Ciudad de México Agosto de 2018.

Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

A los padres y madres de los 43 normalistas desaparecidos, para que mantengan la esperanza… Hasta encontrarlos vivos.

Instituto Mora

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Agradecimientos

La investigación que se presenta es el producto de dos años de trabajo durante los cuales he recibido el respaldo de distintas personas que forman parte de esta prestigiosa institución, y el apoyo económico otorgado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para formarme como maestro en sociología política.

En particular, quiero agradecer a quienes siguieron de cerca la elaboración de esta tesis. Todo mi agradecimiento al Dr. Alejandro Monsiváis, quien además de ser un excelente investigador y director de tesis, me abrió el camino en el mundo académico impulsándome siempre hacia la excelencia. También a mis profesores y lectores; al Dr. José Luis Velasco, guía e inspiración en mi formación intelectual, y al Dr. Alberto Martín por su amabilidad y generosa lectura.

Agradezco a mi querido profesor y amigo Benjamín Arditi, quien me ha acompañado solidariamente todos estos años.

Quiero extender este agradecimiento a quienes con su labor administrativa facilitaron mis estudios en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

También, a mis amigos de la generación XVI, Mario, Xanat, Israel, Erika y Alex por su cariño, complicidad y lo compartido dentro y fuera de las aulas.

Mi más profundo agradecimiento y admiración a la compañera de mi vida Florencia, por su dedicación y acompañamiento en este intenso año de trabajo, pero sobre todo, porque me hace ser un mejor politólogo, y un mejor hombre.

Quiero agradecer especialmente a mis padres, Elena Eguiluz y Lorenzo Cárdenas quienes me han dado la vida y el apoyo incondicional para disfrutarla. A mi hermana Isolda por esa conexión que trasciende distancias. A mi abuela Chela, por tantos años de cariño incondicional. A mi familia Eguiluz y Cárdenas por estar presente diversas formas.

A mis amigos, al primero, a mi hermano del alma Chuchín, a mi compadre Héctor; a Paul, Marte y Josa, por su amistad incondicional.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

ÍNDICE

Introducción……......1

Capítulo 1. Democracia, representación política y reivindicaciones representativas……10

1.1 Democracia liberal-representativa……11

1.2 Representación, democracia representativa y representación democrática.....25

1.3 Reivindicación representativa……..45

Capítulo 2. El escenario político mexicano: desconfianza, violencia y representación ciudadana……46

2.1 La desconfianza en las instituciones representativas……..41

2.2 El fenómeno de la violencia en México……..49

2.3 Reconstrucción del proceso……67

Capítulo 3 Ayotzinapa: la diputa por la representación de justicia……...68

3.1 Los sucesos violentos y desaparición forzada……..65

3.2 La investigación oficial……...69

3.3 Protesta y crisis política……86

3.4 Procesamiento del conflicto: Creación del GIEI……..129

Conclusiones……....130

Bibliografía……..134

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Resumen

Esta tesis propone el concepto *representative claim* (reivindicación representativa) formulado por Michael Saward, para el estudio de las disputas por la representación de la demanda de justicia que surgió a partir de la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa en México en septiembre de 2014. Las formas alternativas de representación política no-electoral se vinculan a la discusión teórica sobre los límites de la representación de la democracia contemporánea; específicamente, con el surgimiento de reivindicaciones representativas.

Asimismo, discute el contexto de descontento político en México, y en particular, el desgaste de la función representativa de partidos y políticos tradicionales. Presenta una reconstrucción del proceso en el que se produjo la desaparición de los estudiantes y la protesta política subsecuente. Finalmente, analiza los reclamos públicos que se enunciaron en ese proceso y que cumplieron la función de representar las demandas de amplios sectores de la población durante la coyuntura.

Instituto Mora

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Cuadros

Gráfica 1. Nivel de confianza en instituciones y organizaciones políticas y sociales a nivel nacional……..55

Tablas

Tabla 1. Esquema de periodización……...8

Tabla 2. Esquema de análisis……...43

Tabla 3. Esquema de análisis etapa 1……70

Tabla 4. Esquema de análisis etapa 2……75

Tabla 5. Esquema de análisis etapa 3……95

Abreviaturas

ADN: Ácido desoxirribonucleico

AIC: Agencia de Investigación Criminal

AI: Amnistía Internacional

CDHM Tlachinollan: Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan

CEDH: Comisión Estatal de Derechos Humanos

CEMDA: Centro Mexicano de Derecho Ambiental

CENRIB: Comité Estudiantil de la Normal Rural “Isidro Burgos”

CETEG: Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación en Guerrero

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos

CNTE: Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Centro Prodh: Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez

EAAF: Equipo Argentino de Antropología Forense

ENCUP: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas

FECSM: Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México

GIEI: Grupo Internacional de Expertas y Expertos Independientes

INE: Instituto Nacional Electoral

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

OACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

OPC: Observaciones del Proceso Causal

PAN: Partido Acción Nacional

PGR: Procuraduría General de la República

PRD: Partido de la Revolución Democrática

PRI: Partido Revolucionario Institucional

SEGOB: Secretaría de Gobernación

Serapaz: Servicios u Asesoría para la Paz

SSEG: Secretaria de Salud del Estado de Guerrero

SSPEG: Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guerrero

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Introducción

La democracia ha sido uno de los ejes centrales de la agenda de las ciencias sociales latinoamericanas. En la década de 1960, constituía uno de los requisitos de la modernización. Posteriormente, el marxismo consideró al sistema democrático como un escollo para la revolución. En la década de 1980, saliendo de las dictaduras de América del Sur y después de América Central, la democracia recobró un alto valor entre políticos y académicos, abriendo un debate sobre las condiciones sociales de su consolidación. Entonces los trabajos se centraron la dimensión de la libertad en su acepción negativa, es decir como lo opuesto a la violencia política. La democracia resultaba entonces el mecanismo que resguardaba a los ciudadanos del autoritarismo y permitía la convivencia plural de identidades políticas.

En América Latina, ese proceso sucedió paralelamente al fenómeno de la exclusión. La inconformidad social generada por las políticas económicas del Consenso de Washington hizo que se multiplicaran las voces críticas al nexo entre capitalismo liberal y democracia. La proliferación de los nuevos movimientos sociales canalizó entonces en la última década del siglo XX, un conjunto de demandas que no encontraban lugar en los partidos políticos y los mecanismos clásicos de representación. Ahora bien, todas estas demandas que confluyen en la búsqueda de una democracia sustantiva en la que no sólo es central el cuidado de las instituciones que garantizan las condiciones básicas para una participación ciudadana libre y plural, sino también el fortalecimiento de las mismas por una orientación igualitaria y generadora de consensos.

En el nuevo milenio, el debate se mantuvo abierto pero circunscrito a los avances y contramarchas de la situación política en la región, donde se sucedieron una serie de nuevas amenazas como el narcotráfico y el crimen organizado. En el cambio de siglo, la violencia y la crisis de representación condicionaron diferentes formas de acción política. La emergencia de nuevas instancias de participación, ampliaron -aunque no sin dificultades- los límites de la democracia dando lugar a nuevas formas de representación provenientes de la sociedad civil.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

De este fenómeno han dado cuenta varios autores y lo explican desde diversas perspectivas: para Warren y Urbinati (2008) es una forma de representación democrática no-electoral que es expresada a través de representantes ciudadanos auto-autorizados. En cambio, Luna y Velasco (2017) parten de un diagnóstico que identifican como una crisis de representación de instituciones y representantes profesionales, en la cual, las asociaciones se han constituido como actores protagonistas en la política democrática. Para Saward (2006), estas nuevas formas de representación son reivindicaciones representativas, es decir, reclamos y demandas de representación y auto-representación enunciados desde los actores civiles y los movimientos sociales. Como se ha visto hasta ahora, en la última década el tema se ha estado discutiendo mucho, es en este debate donde se enmarca el presente trabajo.

Planteamiento del problema

En la actualidad las instituciones representativas en América Latina -los partidos, los parlamentos, los legisladores y los gobernantes- generan desconfianza en la ciudadanía. Este fenómeno es un síntoma de la ampliación y el aumento de la complejidad del terreno político, el cual se ha caracterizado por una serie de transformaciones vertiginosas y procesos políticos, sociales, históricos y culturales que ha experimentado la región en las últimas décadas.

En ese sentido, el rechazo ciudadano hacia las instituciones de la democracia puede parecer una forma de impugnación de la representación como mecanismo de acción democrática. Sin embargo, si se reconoce que esta forma de representación no se limita a su dimensión electoral y parlamentaria, entonces un gran número de procesos políticos pueden entenderse como escenarios donde se pone en juego la representación del interés general.

Por ello, el análisis de la representación no se puede limitar a lo electoral o legislativo, sino que tiene que ampliarse el enfoque de estudio a los procesos mediante los cuales representantes no formales de la ciudadanía ponen a prueba la capacidad democrática de los gobiernos para atender las demandas por vías

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

institucionales. En otras palabras, la teoría de la democracia y de la representación debe responder a los desafíos de la realidad social y política actual.

El estudio de la configuración de estas nuevas formas de representación es relevante en momentos de tensión de los sistemas políticos pues es ahí cuando actores informales tienen la capacidad de disputar la representación del interés público a los representantes autorizados electoralmente. Esta contienda se agudiza en contextos de crisis ya sea política, económica, humanitaria, y es en esas coyunturas cuando actores de la sociedad civil han logrado incidir de manera determinante en los procesos.

Dicho de otra forma, en episodios o procesos políticos específicos, diversos actores sociales reclaman ejercer una representación democrática que las instituciones formales están cumpliendo de una forma deficiente. Uno de los casos recientes donde se observa este tipo de representación, es el proceso que se desencadenó tras la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa.

Este caso se originó a partir de los sucesos violentos que ocurrieron en Iguala, Guerrero, durante la noche del 26 y la madrugada del 27 de septiembre del 2014. Durante ese lapso un grupo de estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos mejor conocida como Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, tras la toma de autobuses comerciales como parte de un plan para participar en la marcha conmemorativa del *2 de octubre* en la Ciudad de México, fue perseguido y atacado por agentes de la policía municipal. Lo que resultó en la muerte de nueve personas: 5 estudiantes normalistas, 2 integrantes de un equipo local de fútbol, y 2 civiles; 17 heridos y 43 desaparecidos.

Los acontecimientos ocurridos en Iguala mostraron tanto la ineptitud del gobierno como la ineficiencia del sistema de justicia para resolver el caso. La investigación oficial fue lenta y llena de irregularidades, sacó a la luz vínculos entre las policías y el gobierno municipal con grupos narcotraficantes. Aunado a esto, durante el proceso de búsqueda emprendido por los familiares de las víctimas, se hallaron un buen número de fosas clandestinas. En síntesis, se conjugaron una

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

serie de elementos que componen el problema estructural de la violencia, que escaló aceleradamente del nivel municipal al federal.

La respuesta del gobierno en torno a la desaparición de los 43 normalistas detonó la indignación a nivel nacional e internacional, originando un movimiento que aglutinó organizaciones y organismos nacionales e internacionales (principalmente de derechos humanos), sindicatos, estudiantes y buena parte de la sociedad civil. El movimiento se articuló en torno a las demandas de justicia y presentación con vida de los estudiantes; mediante un amplio repertorio de acciones colectivas, movilizaciones y protestas, hicieron visible una crisis política cuyas principales consecuencias fueron la detención del Alcalde de Iguala José Luis Abarca, la renuncia del gobernador de Guerrero Ángel Aguirre, la destitución del Procurador General de la República Jesús Murillo Karam y el desprestigio del presidente Enrique Peña Nieto.

El caso Ayotzinapa muestra como Organizaciones de la Sociedad Civil, comisiones de expertos y movimientos sociales, cumplen funciones de representación política. Los distintos actores sociales implicados en el proceso no sólo fungieron como asesores e interlocutores de los familiares de los normalistas desaparecidos, sino que se constituyeron como representantes políticos en la lucha por la justicia. Instancias como el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan (CDHM Tlachinollan), el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh) y el Grupo Internacional de Expertas y Expertos Independientes (GIEI), disputaron con diversos agentes estatales como el procurador Murillo Karam, el secretario de Gobernación Osorio Chong, el presidente Enrique Peña Nieto, partidos políticos e instituciones judiciales, la representación de las demandas de justicia y esclarecimiento de los hechos.

Este enfrentamiento, puso a prueba la capacidad democrática del sistema político mexicano, la cual, no logró canalizar las demandas de los familiares de las víctimas. Es importante señalar, que el gobierno mexicano accedió abrir un canal institucional para solucionar el problema, la medida fue radical e inédita, aceptó la intervención de un grupo de expertos internacionales para proporcionar asistencia

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

técnica y asesorar al grupo formado por los padres y madres de los normalistas desaparecidos. Esta medida fue polémica en tanto que el gobierno mexicano, específicamente el presidente Enrique Peña Nieto, puso en juego su capacidad para representar las demandas de la ciudadanía, al tiempo que facultaba a un actor internacional, el GIEI, para contender por la representación del interés público, la justicia.

Justificación

El análisis de este caso ayuda a esclarecer problemas empíricos caracterizados por disputas representativas. En ese sentido, Saward (2006) da cuenta de ese tipo de procesos donde se forman representaciones no-institucionales. La presente tesis aplica esta teoría emergente al caso Ayotzinapa a través del concepto *representative claim*; dicho enfoque se ha desarrollado recientemente por lo que existen pocos trabajos que lo hayan empleado en estudios empíricos.

En ese sentido, este trabajo propone un abordaje novedoso pues en la actualidad se reconoce la importancia del estudio de la relación entre representación y democracia; la cual constituye una vía para la ampliación de la teoría política contemporánea. Asimismo, la evidencia empírica de estas nuevas formas de representación ayuda a comprender un fenómeno tan complejo como el caso de Ayotzinapa, donde hubo reivindicaciones representativas y también otras demandas que no necesariamente pueden ser definidas como tales.

Objetivos y preguntas de investigación

El objetivo general de esta tesis se centra en analizar las reivindicaciones representativas producidas en el marco del caso Ayotzinapa entre septiembre de 2014 y octubre de 2015, para aportar al estudio de las formas alternativas de representación política en la democracia. Consecuentemente, los objetivos particulares se enfocan en observar la generación y construcción de reivindicaciones de las demandas e intereses colectivos que se produjeron a raíz

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

de la desaparición de 43 estudiantes de la normal de Ayotzinapa. Asimismo, examinar las circunstancias que permitieron a determinados agentes ser reconocidos como representantes ciudadanos, y las circunstancias que influyeron en que otros agentes enfrenten dificultades para obtener tal reconocimiento. Por último, identificar las consecuencias públicas e institucionales que se produjeron a partir de las disputas por la representación política entre agentes sociales y agentes estatales.

Los objetivos planteados suscitaron las siguientes preguntas de investigación: ¿Qué se entiende por reivindicaciones representativas y cómo se pueden estudiar? ¿Qué aporta el concepto de reivindicaciones representativas al debate contemporáneo de la representación democrática? ¿Cómo se pone en juego la representación democrática en la crisis de Ayotzinapa? ¿Se puede aplicar el concepto de reivindicaciones representativas en este caso? ¿Cómo se construye la función representativa no-electoral de actores sociales en este episodio? ¿Cuáles son las consecuencias públicas y políticas de las disputas por la representación democrática en este caso?

Hipótesis

Para responder a las preguntas anteriores se partió del supuesto de que en el caso de Ayotzinapa hubo reivindicaciones representativas que se manifestaron en la esfera pública ante la pérdida de credibilidad de autoridades, partidos y representantes formales para enfrentar la crisis desencadenada por la desaparición forzada de los 43 normalistas de Ayotzinapa. También, que la consolidación durante este proceso de individuos, organizaciones y movimientos, como representantes políticos no-electorales, fue consecuencia del contexto social y político; la capacidad de actores sociales concretos para formular reivindicaciones que respondieron a las demandas de otros actores sociales; y el impacto que lograron generar tanto en el sistema político como en la sociedad.

Metodología

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Como se mencionó previamente, el objetivo de la tesis es analizar el rol que desempeñan las reivindicaciones representativas en las disputas por la representación democrática en el caso de Ayotzinapa. El caso de estudio es un caso que se define por el reclamo de justicia ante la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa en 2014. El análisis de la construcción de reivindicaciones representativas implicó delimitar las fases del proceso. Al respecto, se identificaron cuatro etapas que constituyen el caso.

En la primera etapa se configura el escenario en el que se dio el conflicto: se describen antecedentes, contexto socio-político regional, actores involucrados, hechos ocurridos y sus consecuencias inmediatas. En la segunda etapa germina la crisis política, se caracteriza por el desarrollo y crecimiento del conflicto: se toma como eje la investigación oficial de la Procuraduría General de la República que involucra instancias y funcionarios públicos implicados en los ataques de Iguala; así como la respuesta y las acciones del gobierno local y federal; y la deficiencia de las medidas implementadas por los agentes estatales para resolver el caso.

La tercera etapa corresponde a la reacción que se dio en la esfera pública nacional e internacional a raíz de los hechos ocurridos y de la repuesta del gobierno mexicano ante la desaparición de los 43 normalistas; la cual se caracteriza por una indignación generalizada, protesta popular y acción colectiva. Los elementos que componen este proceso son un ciclo de protestas globales, la formación de redes de organizaciones civiles nacionales e internacionales, el impacto en medios de comunicación, la intervención de organismos internacionales y las consecuencias políticas y sociales.

La cuarta y última etapa inicia con la creación del Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Internacionales (GIEI) en noviembre de 2014, cuya función era proveer asesoría en materia de derechos humanos al gobierno mexicano durante la investigación. Cabes señalar que fue el intento más claro de resolver por vías institucionales democráticas el conflicto. Los elementos que componen esta etapa son la formación del GIEI, los resultados de la investigación independiente, la controversia en el terreno institucional con instancias gubernamentales y el impacto

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

de los resultados de la investigación independiente. Estas cuatro etapas en las que se dividió el proceso se muestran detalladamente en la tabla 1:

Tabla 1. Esquema de periodización

Etapa	Nombre	Fecha	Acontecimiento	Actores	Características
1	Gestación del conflicto	26/09/14 - 27/09/14	Sucesos violentos ocurridos en Iguala, Guerrero	-Estudiantes de Ayotzinapa -Gobierno y policía municipal	-Ataque y persecución de la policía municipal a contingente de normalistas
2	Investigación Oficial	27/09/14 - 07/11/14	Peritaje y pesquisas PGR	-Gobierno municipal -Gobierno local -Gobierno federal -PGR -PGJ -Familiares de la víctimas	-Fosas clandestinas -Grupos narcotraficantes -Caso “Familia Abarca” -Caso “Aguirre” -Ineficiencia -Crisis de gobierno
3	Acción global por Ayotzinapa	22/10/14 - 26/09/17	Protestas	-Familiares de la víctimas -OSC -Organizaciones políticas -Sociedad civil -Gobierno Federal	-Movilizaciones nacionales e internacionales por la justicia -Inestabilidad política e inconformidad social
4	Informe GIEI	12/11/14 - 24/04/17	Formación del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes	-CIDH -OSC de DH -Gobierno Federal -GIEI -Organismos internacionales	-Asistencia técnica a la investigación sobre la desaparición forzada de los 43 normalistas de Ayotzinapa

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Para llevar a cabo la observación de la construcción de reivindicaciones representativas, el concepto se desagregó en ocho niveles: ejes del conflicto político; actores sociales y políticos involucrados; posiciones, argumentos o reclamos enunciados por los actores; objeto de la representación; referentes de la representación; condiciones de autorización; condiciones de rendición de cuentas; eficacia representativa. En cada una de las cuatro etapas que componen el caso se analizaron estas ocho variables. La desagregación de los niveles conceptuales u operacionalización del concepto *representative claim* se desarrolla detalladamente en el apartado 1.3 *Reivindicación representativa*.

Esta concepción metodológica se sustenta en el método *process tracing* que se inserta en el esquema OPC (observaciones del proceso causal), pues está enfocado en una combinación de análisis de relación de variables y estudios de casos. La herramienta consiste en la examinación sistemática de evidencia diagnosticada, seleccionada y analizada a luz de las preguntas de investigación y la hipótesis planteada (Collier, 2011).

El eje de la investigación fue la disputa entre agentes estatales y representantes formales y actores sociales involucrados en el caso Ayotzinapa. La observación de las ocho variables que componen el concepto reivindicaciones representativas se llevó a cabo mediante el análisis documental de las siguientes fuentes de información: 37 artículos de los principales periódicos, revistas y medios digitales nacionales e internacionales, 2 informes elaborados por el GIEI y un comunicado del grupo de padres y madres de los normalistas desaparecidos.

Las posturas y argumentos enunciados en cada etapa por agentes y actores narran cómo se disputo la representación de la justicia. La narrativa corrobora la existencia de reivindicaciones representativas en la caso Ayotzinapa. Estas expresiones como se señaló previamente, fueron recuperadas de numerosas fuentes hemerográficas nacionales e internacionales lo que indica que el tema tuvo un alto impacto mediático dada la amplia cobertura y documentación, y por lo tanto, una fuerte presencia en la esfera pública. Asimismo, relata la desconfianza en representantes formales, autoridades y partidos para resolver la crisis política y

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

humanitaria que se desató a partir de la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa.

Finalmente, uno de los resultados más importantes de la investigación fue la identificación durante el proceso de representantes políticos no-electorales. Organizaciones la Sociedad Civil, específicamente el CDHM Tlachinollan y el Centro Prodh; y comisiones de expertos internacionales como la EAAF y el GIEI representaron ante instancias estatales mexicanas y organismos internacionales al grupo de padres y madres de los normalistas desaparecidos. La consolidación de estos actores como representantes políticos se explica por la enorme capacidad y eficacia que tuvieron para impulsar la demanda de justicia, el impacto que lograron generar en el sistema político y la coyuntura, es decir, el contexto socio político en el que ocurrieron los hechos.

Estructura capitular

La presente tesis está estructurada en tres capítulos: el primero *Democracia, representación política y reivindicaciones representativas* aborda los conjuntos teóricos en torno a las nociones contemporáneas de la democracia y la representación, se desarrolla el concepto reivindicaciones representativas de Michael Saward y se propone una operacionalización del concepto. El segundo *El escenario político mexicano: desconfianza, violencia y representación ciudadana* describe el contexto de desconfianza política y violencia que ha experimentado el país durante las últimas décadas. El tercero, *Ayotzinapa: la disputa por la representación de justicia*, analiza la construcción de reivindicaciones representativas a partir del rol que desempeñaron diversos actores sociales y agentes estatales en la contienda de la representación pública de la justicia.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Capítulo I

Democracia, representación política y reivindicaciones representativas

Introducción

En este capítulo se desarrollan los conjuntos teóricos fundamentales para comprender el surgimiento de nuevas formas de representación. Si bien la representación es un mecanismo clave para la democracia, la relación que guardan estas categorías es controvertida; se trata de dos conceptos fuertemente disputados en el debate actual de la sociología política. En torno a esto giran cuestiones importantes como los problemas de la representación en los sistemas políticos, las formas de ejercer representación más allá de los mecanismos tradicionales (partidos políticos y elecciones) y la indispensabilidad de la representación en la democracia.

Para aproximarse a estos aspectos, es necesario establecer qué se entiende por cada término. Por democracia, se toma como punto de partida la noción procedimental, la cual se concibe como una fórmula para seleccionar gobernantes a través de elecciones competitivas (Velasco, 2006). Uno de los pensadores que desarrolló esta perspectiva fue Dahl (1989), el trabajo de este autor ayuda a comprender qué es la democracia en tanto régimen político, cuáles son sus requisitos y cuáles sus atributos.

La definición procedimental fue utilizada para referirse a la democratización de finales del siglo XX. Sin embargo, este proceso en varias regiones del mundo como América Latina se dio simultáneamente al fenómeno de la exclusión. El malestar social generado por la crisis económica y el crecimiento de los nuevos movimientos sociales en la década de 1990 hizo que se multiplicaran las críticas tanto al liberalismo económico como a la democracia.

En ese escenario, tuvo lugar un extenso debate; en medio de las disputas académicas, la perspectiva liberal que había sido dominante tras el triunfo de la

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

democracia liberal sobre sus principales contendientes -fascismo, comunismo y regímenes tales como el autoritarismo burocrático- (Peruzzotti, 2017) comenzó a replantearse una serie de cuestiones, específicamente, en torno a los límites de la noción procedimental. Bajo esa lógica, autores como Morlino (2011) y Munck (2016) han explorado recientemente esta cuestión llevando el concepto a la dimensión normativa en la búsqueda de una ampliación y reconceptualización de la noción procedimental.

En las últimas décadas, el debate se mantuvo abierto pero no sin choques entre corrientes que conciben la democracia de formas distintas y antagónicas. Pese a los extensos cuestionamientos que existen en torno a la noción procedimental, para los fines del presente trabajo basta con esa definición pues permite, por un lado, plantear algunos problemas conceptuales entre democracia y representación los cuales se desarrollan en este capítulo. Y por otro, ayuda a analizar el complejo proceso de democratización en México, tal y como se reconstruye en el siguiente capítulo.

Ahora bien, el tema de la representación es aún más complejo, ha sido abordado desde la filosofía y la estética hasta la psicología y la filología; se trata de un amplio y dinámico campo de estudio. En ciencias sociales, el debate contemporáneo suele iniciar con la definición de Pitkin (1967) *actuar por otros* e ir avanzando hacia el esquema de la política liberal como esfera de actores, instituciones y relaciones específicas (Arditi, 2005), tal y como se observa en los tres modelos de la representación política desarrollados por Manin (1997). Este capítulo sigue la misma lógica y continúa con los *modelos institucionales de la representación democrática* como el mecanismo clásico de rendición de cuentas (Manin, Przeworski y Stokes, 1999), otras formas de representación institucional (Mansbridge, 2003) y una breve discusión sobre qué es y cómo debería ser la democracia representativa (Mansbridge, 2003, 2011; Rehfeld, 2006).

Es evidente que en estos modelos los movimientos sociales, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), grupos de interés y la sociedad civil en general ocupan un lugar auxiliar, más o menos relevante pero no decisivo de la política democrática

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

(Velasco, 2006). Sin embargo, recientemente se ha experimentado la expansión de la política con la activación la sociedad civil (Arditi, 2011); en este escenario se puede observar cómo estos actores colectivos ejercen un tipo de representación que excede el marco interpretativo del liberalismo, es decir, un tipo de representación política no-electoral o no-institucional. Estas nuevas formas de representación constituyen un nuevo campo de estudio en el que confluyen diversas perspectivas. Autores como Warren y Urbinati (2008) le dan centralidad a la representación ciudadana a través de procesos de auto-autorización. A Luna y Velasco (2017) en cambio, les interesa el protagonismo que han cobrado las asociaciones como actores decisivos en la definición de la política, ante la crisis de representación de instituciones y representantes formales. Por otro lado, Saward (2006) se enfoca en las demandas de representación expresadas desde actores colectivos de la sociedad civil, a la cuales denominó reivindicaciones representativas.

Este último concepto (reivindicaciones representativas) se toma para analizar cómo surgen nuevas formas de representación en procesos empíricos específicos tales como Ayotzinapa. Para ello, se propone la operacionalización del concepto través de un cruce entre la noción de representación propuesta por Warren y Urbinati (2008) y su planteamiento en torno a las reivindicaciones, y la definición propiamente desarrollada por Saward (2006).

1.1 Democracia liberal-representativa

En la actualidad existe un extenso y profundo debate en torno a la noción de democracia, el cual abarca diversas escuelas del conocimiento que constituyen un amplio, heterogéneo y fragmentado espectro de enfoques teóricos y metodológicos. Esta situación ha generado una alta complejidad en la conceptualización de la democracia, como advierten varios autores, no existe una teoría general unificada. Sin embargo, en décadas recientes se observan importantes avances, tanto en el terreno de la teoría como de los estudios empíricos que han contribuido a la definición de la democracia.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Este apartado se centra en la concepción de la democracia representativa o liberal, es decir, lo que hoy se suele entender por democracia. El eje de la discusión para definir qué es la democracia parte de una noción mínima como la que propuso Dahl bajo el término poliarquía para referirse a las sociedades democráticas realmente existentes (Bizberg, 2007). A continuación se desarrollan los planteamientos centrales que construyen esta noción, algunos problemas conceptuales y sus posibles rutas de salida.

¿Qué se entiende por democracia?

Comúnmente, buena parte de la literatura contemporánea sobre la democracia toma como referente la noción propuesta por Dahl (1989). Ésta, constituye un punto de partida sólido para entender algunas cuestiones esenciales en apariencia obvias pero que en realidad poseen cierta complejidad. Cuestiones básicas como qué es la democracia, por qué es tan importante y por qué ocupa un lugar central en la teoría social y política.

La respuesta inmediata a estas dos últimas cuestiones se encuentra en lo que en la literatura se conoce como la tercera ola de democratización, la cual fue una tendencia global cuyos resultados más impactantes ocurrieron en América y Europa del Este entre 1974 y 1990 (Moller and Skaaning citado por Peruzzoti, 2017). Alrededor de 30 países de estas dos regiones llevaron a cabo transiciones a la democracia; fue un impresionante proceso de difusión democrática (Peruzzotti, 2017).

Buena parte de los países del mundo comenzaron a proclamarse como gobiernos democráticos o buscaban serlo[1], pero este fenómeno de universalización

[1] Este fenómeno de la universalidad de la democracia siguió una tendencia creciente. En la actualidad la gran mayoría de los países dicen ser regímenes democráticos, esto como resultado de la expansión de la democracia liberal.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

y popularidad de la democracia, lejos de imprimirle cierta inteligibilidad al término lo volvió más ambiguo. Democracia entonces, como advierte Dahl podía significar cualquier cosa (Dahl, 1989). Frente a este problema, dicho autor se dio a la tarea de interpretar la teoría y las prácticas democráticas partiendo de la idea elemental del gobierno del pueblo, para proveer un sustento sólido que permitiera conceptualizar la democracia.

La concepción procedimental de la democracia

Dentro de la perspectiva liberal-democrática, la noción de la democracia de Dahl ha sido la más aceptada. Propone entenderla como un conjunto particular de instituciones y prácticas políticas que se refieren a "un proceso singular para la adopción de decisiones colectivas obligatorias" (Dahl, 1989: 14). En otras palabras, concibe a la democracia como procedimiento; la intención de esta propuesta es combinar las características normativas de la teoría con los aspectos empíricos de la democracia.

Estos aspectos empíricos los ubica a partir de dos fenómenos, uno lo denominó *la primera transformación democrática*, que se da con el surgimiento de las ciudades-Estado democráticas de los siglos V y IV a.C. de la antigua Grecia, específicamente la *polis* ateniense. El otro, *la segunda transformación,* que se desarrolla a través de las ciudades-Estado italianas medievales y del fin del renacimiento, y con la consolidación del Estado nacional moderno que dio origen a un conjunto de instituciones novedosas a las que actualmente nos referimos como democracia.

La primera transformación, como ya se mencionó, surge en Grecia específicamente en la primera mitad del siglo V. a.C. con la conformación de la ciudad-Estado. Se entiende como un cambio radical de las ideas e instituciones políticas (Dahl, 1989) cuya práctica consistía en la participación de los ciudadanos en el discernimiento de los asuntos públicos de la *polis*, a través de la constitución

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

de una asamblea, en la cual se deliberaba y se llegaba a la toma decisiones sobre el ámbito común. De esta forma, los ciudadanos ejercían el poder soberano del pueblo, es decir, una democracia autogobernante (Olivos Campos, 2013); la idea esencial del gobierno del pueblo.

Para Dahl (1989), esta visión sigue siendo el núcleo de las ideas modernas de la democracia, la cual se encuentra plasmada en las instituciones y prácticas políticas. Sin embargo, estas ideas e instituciones modernas poseen muchos otros elementos que desbordan la visión simple del gobierno del pueblo, pues es una amalgama de experiencias democráticas que se sustenta en *cuatro fuentes* que identificó como constitutivas de la democracia moderna, con las cuales fundamenta la noción procedimental: “1) la Grecia clásica; 2) la tradición republicana romana, y posteriormente de las ciudades-Estado italianas medievales y del renacimiento; 3) el gobierno representativo; y, 4) la igualdad política” (Dahl, 1982: 22).

La democracia es de origen griego, es el punto de partida de un largo y complejo proceso histórico-político. Lo primero que hay que comprender de este modelo es que las ideas han sido por mucho, más influyentes en la teoría de la democracia que las instituciones, las cuales se centran en la concepción del *demos* como la única autoridad legítima para gobernar, la justicia que encarnaba la naturaleza de la *polis*, la cual promovía el interés común, cuyo objetivo era producir “buenos ciudadanos” que vivieran en armonía.

La concepción de los griegos de la democracia yacía en la idea de que el bien de uno era igual al bien de otros, para ello, el tamaño del territorio debía ser pequeño pues así podían aprender de otros el bien común. El gobierno se ejercía mediante la asamblea y la democracia era una forma de administración que favorecía a la mayoría en vez de a una minoría. Pese a las virtudes que la visión de la democracia griega ofrece, este modelo presenta una serie de elementos que son incompatibles y contradictorios con cualquier democracia de un Estado.

El principal requisito restrictivo de la *polis* es el tamaño de la sede espacial numérica, pues hoy día un país por más pequeño que sea, posee un conjunto enorme de ciudadanos dispersos, por lo que la composición de la población es

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

heterogénea, no hay armonía sino conflicto; igualmente no hay democracia directa sino gobierno representativo[2]. En las democracias contemporáneas, ya no son ciudadanos los que ocupan cargos públicos sino políticos profesionales a través de partidos, por lo que la ciudadanía sólo controla una pequeña franja de los asuntos públicos, la cual es fijada por el sistema global.

Además, no se puede comparar la democracia griega con la actual pues parten de distintos estándares, por ejemplo, la ciudadanía griega era selectiva y excluyente tanto al exterior como al interior de la *polis*, no inclusiva (Dahl, 1989). Los ciudadanos que tenían el derecho de participar políticamente se limitaba a varones griegos mayores de veinte años; mujeres, esclavos, inmigrantes y discapacitados quedaban fuera de los asuntos públicos de la *polis*; tampoco existía una concepción de los derechos universales. Por ello, como señala Dahl (1989), la teoría y la práctica de la democracia con el surgimiento del Estado nacional moderno tenía que romper los estrechos límites de la visión griega.

Ahora bien, *la segunda transformación* se compone por un complejo y largo proceso en el cual Dahl (1989) observó tres elementos: el republicanismo, la representación y la lógica de la igualdad. *La segunda fuente* de la democracia moderna, la tradición republicana, la describe como un conjunto de ideas de origen aristotélico diferentes a las del gobierno democrático ateniense-espartano, que fueron permeando las instituciones de la república romana, las ciudades-Estado italianas medievales y del fin del renacimiento, estas últimas, fuertemente influidas por el pensamiento de Maquiavelo. Posteriormente, la reforma y reinterpretación del republicanismo quedó plasmada en el Estado nacional inglés y estadounidense de los siglos XVII y XVIII.

Las principales características de la República son: la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la participación del pueblo y el surgimiento de la sociedad civil que fragmentó la noción de la sociedad como la totalidad del *demos*. En este modelo, el orden social estaba dividido en dos estratos, por un lado aristocracia-

[2] David Held (2001) identificó la forma de gobierno ateniense como lo más cercano a la democracia directa.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

oligarquía y por otro, popular-pueblo; la función de la República constitucional era equilibrar los intereses entre ambas clases en aras del bien general. Esta división se observa en las instituciones de la República romana, el senado de los patricios y los tribunos del pueblo. Igualmente, en la constitución inglesa del XVIII en la composición bicameral del Parlamento (lores y comunes), que funcionaba como un sistema de gobierno equilibrado.

Durante el siglo XVIII dominaron dos vertientes del republicanismo completamente opuestas: el aristocrático, que se sustentaba en el miedo del gobierno de los muchos; y el democrático, que se basaba en el miedo del gobierno de los pocos. Ambos coincidían en que la concentración del poder era peligrosa, la solución a este problema fue radicalmente distinta. La república aristocrática lo resolvió mediante la creación de un gobierno mixto separado en dos cámaras. Mientras que la solución de los demócratas, al no existir en Estados Unidos una oligarquía como en Inglaterra, se dio con la división del poder del gobierno en ejecutivo, legislativo y judicial, con la finalidad de que cada uno pudiese contener al otro.

Una de las principales respuestas al problema del aumento de la escala fueron las instituciones del gobierno representativo. *La tercera fuente*, la representación, tuvo su origen en el desarrollo de una institución medieval del gobierno monárquico y aristocrático y por lo tanto no democrático. Éste polémico mecanismo, para algunos pensadores clásicos como Rousseau, no era una práctica democrática, en cambio para otros, como Montesquieu, sí lo era. No obstante, con el paso del tiempo la representación sería aceptada tanto por republicanos como por demócratas como una solución al problema de la escala, el terreno político no sólo había aumentado sino también complejizado, ya no eran pequeños feudos ni ciudades-Estado sino grandes naciones.

Esta amalgama entre democracia y representación, para muchos autores, es un invento maravilloso y trascendental, cuyas consecuencias positivas fue la creación de un gobierno popular extensivo, nuevas concepciones de derechos, leyes y normas que se extendían a lo largo de un extenso territorio, al tiempo que

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

proveía a los ciudadanos mayor capacidad para autogobernarse. Sin embargo, nuevos problemas se presentaron, la asamblea soberana sería paulatinamente remplazada por una constelación de instituciones, a la par el conflicto se iría normalizando, la fragmentación e interpretación del bien público se haría eminente y se abriría la distancia entre el gobierno y el *demos* (Dahl, 1989).

Finalmente*, la cuarta fuente* de la democracia moderna se refiere al principio de igualdad, la cual se fundamenta en la creencia de los individuos en que cualquiera puede gobernar, esto es, en el desarrollo de un proceso democrático. Dahl argumenta este principio a partir de la discusión teórica del principio categórico de la igualdad; y, empíricamente, a través de un buen número de experiencias cuasi democráticas que no parten de la concepción de la democracia griega, ni de las ideas republicanas, ni de la teoría sino de ejemplos concretos con los que justifica el principio categórico de igualdad[3].

Establecido esto (las cuatro fuentes de la democracia moderna), es necesario centrarse en el punto crítico de la propuesta de Dahl (1989), que se ubica en la segunda transformación democrática, específicamente, en el desplazamiento de la sede espacial numérica de la ciudad-Estado al Estado nacional. En este fenómeno se halla la cuestión medular pues de ahí se desprende la concepción procedimental de la democracia.

El cambio de escala del orden político generó un Estado democrático moderno diferente a la democracia de la ciudad-Estado; el aumento del tamaño del territorio y de la población provocó una transformación radical de las prácticas e instituciones democráticas que tuvo ocho consecuencias principales: representación, extensión ilimitada, límites de la democracia participativa, diversidad, conflicto, poliarquía, pluralismo social y organizativo, y expansión de los derechos individuales (Dahl 1989: 259-261).

[3] Estos ejemplos son un número importantes de experiencias cuasi-democráticas como los cantones suizos entre otros que se encuentran en *La democracia y sus críticos (*Dahl, 1989).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

De lo anterior, el cambio de la escala tuvo como consecuencia principal el desarrollo de un conjunto de instituciones políticas que distinguen a la democracia representativa moderna de los demás sistemas políticos tanto democráticos como no democráticos, esto es la poliarquía. Dahl (1989) utilizó este término para describir a las sociedades democráticas realmente existentes, se refiere a un conjunto de instituciones democráticas necesarias para el funcionamiento de la democracia a gran escala. La poliarquía es entonces, un régimen político que se distingue por dos características amplias: ciudadanía extendida, y el derecho de la ciudadanía a oponerse a los funcionarios del gobierno y de ejercer el juicio político mediante el voto.

Las instituciones de la poliarquía son indispensables para la democracia en gran escala, y específicamente para la sede del Estado nacional moderno, todas ellas son necesarias para la instauración del proceso democrático de un país. La democracia entendida como poliarquía requiere una amplia gama de derechos y libertades humanas, una vasta zona de libertad y de control. La poliarquía se caracteriza por siete instituciones: “funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información y autonomía asociativa” (Dahl, 1989: 267). Este conjunto de requisitos no son meramente nominales pues se refieren a derechos, instituciones y procesos efectivos. Son criterios específicos para identificar cuáles son o han sido los países gobernados por una poliarquía. De acuerdo con este autor, ningún país ha trascendido la poliarquía y pasado a una etapa superior de democracia.

Finalmente, Dahl (1989) concluye que el proceso democrático no puede existir, ni ha existido nunca, como entidad etérea, ajena a las condiciones históricas y a los seres humanos condicionales históricos. Este conjunto de instituciones son necesarias para la democracia pero no suficientes, por ello, se trata de una concepción minimalista que deja abierta la conceptualización de la democracia. La definición mínima, empírica y procedimental propuesta por este autor, constituye un referente actual en la teoría de la democracia, por lo que el análisis de sus

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

cualidades, atributos y límites es indispensable, pues como todo concepto, debe ser sometido a una revisión como se propone en los siguientes apartados.

¿Se puede ampliar la noción mínima de la democracia?

A finales de la década de 1980 y principios de 1990, Dahl advertía que no había una teoría general de la democracia; durante la década siguiente, varios especialistas como Schmitter y O´Donnell concordaban con ese diagnóstico. Más aún, recientemente Morlino señaló que existe un rezago de la teoría de la democratización, la cual se compone por una serie de marcos teoréticos que muestran una radiografía del estado de la teoría. Por un lado, está la reflexión de la falla de las teorías generales que estuvieron de moda en las décadas de los 50, 60 y principios de los 70, las cuales no pudieron probarse empíricamente del todo y fueron abandonadas, tal es el caso de la teoría de la elección racional. Por el otro, una serie de cambios profundos socioeconómicos internacionales sacaron a la luz la complejidad y las diferencias entre los diversos casos de democratización alrededor del mundo (Morlino, 2011).

Debido a la complejidad tanto empírica como teórica que implica este fenómeno, el concepto de la democracia ha sido constantemente debatido. No obstante, como afirma este autor, los avances en la teoría de la democracia son necesarios. Para él, la democracia tiene simultáneamente un referente empírico y uno normativo; por ello, es necesario primero explicar detalladamente la *definición central*; segundo proponer una *definición mínima* para analizar cuando un proceso de transición resulta en una democracia o se acerca a ella y finalmente, la existencia de varias democracias sugiere evidentemente estudios empíricos, pero ello también implica alguna especie de *definición máxima* de democracia. No obstante, estos tres conjuntos de definiciones continúan dejando abierto el concepto democracia.

La definición central, Morlino la ubica en la noción procedimental de la democracia pues fue el intento más importante de dotar de un sustento teorético sólido al concepto: “la democracia es un régimen que se caracteriza concretamente por reglas e instituciones que moderan distintos aspectos de la vida política”

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

(Morlino, 2011: 30). Esta definición genética de la democracia procedimental requiere la existencia de algunos consensos básicos en las reglas y al mismo tiempo aceptar la disidencia y el conflicto acerca de su contenido.

Siguiendo este razonamiento, la definición genética de la democracia conduce a una definición minimalista, la cual, es empíricamente útil para entender cuando un proceso de transición democrática hacia un régimen resulta en una democracia o se acerca a ella. Ayuda a observar la complejidad de un período transicional cuando el régimen ya es democrático en unos aspectos pero continúa con residuos autoritarios en otros; igualmente, para rastrear la existencia de la democracia en un país.

De acuerdo con Morlino (2011), la mejor definición minimalista sigue siendo la de Dahl, como se desarrolló en el apartado anterior, ésta se caracteriza por siete instituciones[4] que deben estar presentes, si no se encuentra una de ellas entonces no hay democracia. Esta noción se enfoca en las características de las instituciones de la democracia, es decir, elecciones, competencia de partidos políticos y pluralismo en los medios. En ese sentido, los estudios sobre la democracia deben centrarse en la graduación, es decir, la calidad de la democracia.

Ahora bien, como se mencionó previamente, la construcción de una definición minimalista implica que hay una maximalista; ésta, como propone Morlino (2011), a diferencia de la minimalista debe centrarse en principios o ideales en vez de instituciones concretas. La definición normativa es especialmente útil para un análisis posterior al proceso de democratización, pues se relaciona con la profundización de la calidad de la democracia. Ayuda a la medición empírica de la distancia que separa a las democracias reales del máximo ideal, así como para ubicar el grado de democratización de los regímenes que han cruzado el límite mínimo.

[4] Funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información y autonomía asociativa.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

No obstante, la definición del máximo de democracia no existe como tal, tampoco es posible establecer un punto de llegada a los principios e ideales pues están en constante desarrollo. Sin embargo, es posible proponer una o más definiciones que indiquen posibles direcciones para el desarrollo de las democracias contemporáneas.

Respecto a esta cuestión, existen muchas nociones y definiciones de la democracia que pueden ser llamadas ideales o normativas, esto según Morlino (2011), se debe al intento de varios autores por clasificar y medir las democracias realmente existentes; sin embargo, fallan en los países no democráticos, pues los estudios suelen estar enfocados a los países de Europa occidental y el mundo anglosajón. Esta suerte de tipología incluye al menos los siguientes enfoques: democracia representativa liberal; democracia responsiva; democracia participativa; democracia deliberativa; democracia asociativa; democracia social o igualitaria; buen gobierno; buena democracia. Además de éstas, existen otras nociones normativas que combinan las anteriores.

Finalmente, para Morlino la importancia del análisis de estas nociones radica en cómo se pueden convertir en un objeto empírico de investigación, y cómo sus características pueden ser empíricamente trasladadas. El resultado, es una síntesis conceptual donde concluye que todas estas nociones tienen un conjunto de características que constituyen una definición propiamente normativa de la democracia. Éstas son: “imperio de la ley, rendición de cuentas electoral, rendición de cuentas institucional, participación, competencia, libertad, igualdad, solidaridad y receptividad” (Morlino, 2011: 44).

Una reconceptualización de la democracia

Uno de los debates principales en torno al concepto de la democracia gira alrededor de la cuestión de si la democracia es y debe ser más que elecciones[5]. Al respecto,

[5] Cabe señalar que para Dahl, sí es más que elecciones; la concepción estrictamente minimalista es de Schumpeter, no de Dahl.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Gerardo Munck (2016) señala que en la actualidad hay varios conceptos asociados a la democracia pero que ninguno la reconceptualiza. Afirma que, con el concepto calidad de la democracia pasa lo mismo, pues está lejos de proveer un objeto de estudio; esto se debe, a que la mayoría de los autores separan calidad de la democracia de democracia. La propuesta de este autor versa en igualar ambos términos.

La reconceptualización desarrollada por Munck parte del supuesto de que un sistema político es democrático cuando encarna los valores de la libertad e igualdad política. Estos estándares de la democracia (libertad e igualdad) son relevantes en dos esferas diferentes: la electoral, enfocada en la definición minimalista de la democracia, es decir, la toma de decisiones del gobierno; y, otro que va a denominar el ambiente social de la política (Munck, 2016).

Este supuesto se sustenta en un breve diagnóstico donde el autor encuentra que, el término calidad de la democracia no se ha consolidado como concepto. Esto se debe a que si bien, todos los autores van más allá de la concepción meramente electoral de la democracia pues incluyen elementos de la toma de decisión del gobierno, es decir, de la definición minimalista, no existe un acuerdo en los atributos que debe contener. Se enfocan exclusivamente en las instituciones de la poliarquía desarrollada por Dahl, y en la rendición de cuentas horizontal y el imperio de la ley propuestas por O´Donnell (Munck, 2016).

Otro problema que identifica en los intentos de conceptualización de la calidad de la democracia, es que los autores emplean un procedimiento de dos pasos: primero, toman un concepto base de democracia, como el de Dahl, para determinar si un régimen es democrático, y luego analizan la calidad de la democracia, es decir, se centran en la graduación. Sin embargo, este modelo de análisis presenta un problema, su enfoque es restringido pues sólo funciona en regímenes democráticos consolidados. Para Munck (2016), en cambio, la calidad de la democracia puede ser aplicada a todos los países; su argumento es simple, el término es un constructo social que refiere a un objeto, por ende, los atributos conceptuales de la calidad de la democracia corresponden a las propiedades del

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

objeto. Esto implica que no hay diferencia entre la referencia de cualquier concepto de la democracia y la calidad de la democracia pues ambas categorías describen el mismo objeto.

En síntesis, el resultado de este diagnóstico es que erróneamente se ha dividido el estudio empírico de la democracia del de la calidad de la democracia, tal y como se observa en el modelo de análisis del procedimiento de dos pasos previamente señalado. Hay que recordar que la propuesta de reconceptualización de Munck (2016) se sustenta en igualar, o mejor dicho, en sustituir el concepto de calidad de democracia por democracia. Por lo tanto, habría que analizar cómo lleva a cabo esa operación, en qué consiste, qué aporta a la conceptualización de la democracia y cuáles son sus ventajas y cuáles sus límites.

La propuesta de reconceptualización de Munck es un intento de poner fin a una de las discusiones más añejas sobre la democracia que versan sobre su significado. Como se ha visto hasta ahora, un buen número de autores desde Dahl (1989), O´Donnell y Schmitter (1986), hasta Morlino (2011) y el propio Munck (2016), reconocen que, pese a los importantes avances en campo de estudio, no existe una teoría general de la democracia. Para reformular este concepto, Munck realiza un movimiento muy sencillo: si no hay diferencia entre los referentes conceptuales de la democracia y de la calidad de la democracia porque describen el mismo objeto, es decir, son equivalentes; entonces el término calidad de la democracia puede ser simplemente remplazado por democracia.

Este movimiento, de acuerdo con el autor, permite incluir a todos los sistemas políticos dentro del estudio de la democracia, a diferencia del enfoque tradicional que se restringía sólo a unos cuantos casos, las democracias consolidadas; lo describe como un enfoque integrado. La operación conceptual posibilita, por así llamarlo, una universalización del concepto democracia pues puede ser aplicado a cualquier régimen, sea o no democrático. No obstante, necesita un sustento teórico pues el remplazamiento por sí mismo no provee una definición; como se señaló previamente, la calidad de la democracia no se ha consolidado propiamente como concepto.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Ahora bien, al inicio de este apartado se planteó el supuesto del que parte Munck para definir cuando un sistema político es democrático. La concepción de la democracia que toma como base coincide con la desarrollada por Lauth y Bühlmann: “la democracia es acerca del valor de la igualdad” (Lauth & Bühlmann citado por Munck, 2016: 11). Si bien esta noción es extremadamente normativa y abstracta, de acuerdo con el autor, la igualdad y la libertad política operan como conceptos primitivos, es decir, son utilizados para definir otros conceptos. En otras palabras, constituyen un eje para pensar la democracia más allá de lo electoral.

Asimismo, estos dos conceptos son relevantes en dos esferas diferentes, en las cuales Munck encuentra el terreno hacia donde se debe expandir el concepto de la democracia. La primera, parte de la definición de Bobbio, la cual se ubica entre una noción minimalista y una más amplia, a partir de ella, Munck identifica que “la democracia no se trata sólo de elecciones, sino de cómo los líderes toman decisiones, esto es, la toma de decisión del gobierno” (Munck, 2016: 12).

La otra esfera hacia donde debe migrar la concepción de la democracia, la denomina *el entorno social de las políticas*. Esta dimensión difiere de la concepción estrictamente procedimental, pues de acuerdo con este autor, la democracia es una cualidad del proceso, por lo tanto, no se puede escindir ni de las relaciones sociales ni del orden político. De acuerdo con Touraine: “los factores sociales son indispensables para el proceso político democrático” (Touraine citado por Munck, 2016: 19). Por ende, para evitar el riesgo del formalismo asociado a los conceptos puramente procedimentales, la concepción de la democracia debe incorporar el contexto social y político.

Finalmente, Munck (2016) da cuenta del fenómeno de la popularización de la democracia que Dahl vislumbró décadas atrás, al afirmar que nos encontramos en una era democrática. Sin embargo, discierne en que el concepto de la democracia está fijado, pues en su diagnóstico actual, observa que las limitaciones de la definición minimalista de Dahl (1989) han ido creciendo. Su propuesta de reconceptualización es un esfuerzo para pensar la democracia más allá de las fronteras de lo electoral; pese a que la calidad de la democracia se encuentra en

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

desarrollo, constituye un concepto más amplio, el cual puede competir con la concepción mínima.

1.2 Representación, democracia representativa y representación democrática

El concepto de representación política es altamente polisémico, se ha abordado a partir de diversos enfoques e interpretaciones. Ha sido concebido desde el lenguaje, es decir, la formación léxica de los dos términos que lo componen; el pensamiento político moderno clásico, el cual refiere principalmente a la obra de Hobbes y Rousseau; y del registro empírico de los Estados occidentales que experimentaron las primeras formas de representación política. En este apartado se desarrolla un cruce entre estas dos últimas perspectivas.

Una de las cuestiones fundamentales del debate sobre la representación es que su origen no es democrático, de esto han dado cuenta un buen número de autores contemporáneos como MacPherson (1968), Dahl (1989), Manin (1997), entre otros. Sin embargo, la representación es un instrumento necesario para el funcionamiento democrático. Para abordar esta discusión primero se define representación desde la perspectiva liberal-democrática como *actuar por otros;* en segundo lugar, se desarrollan tres modelos de representación política; tercero se aborda el debate sobre la capacidades y los límites de los modelos institucionales de la representación democrática. Finalmente, se introduce el tema de las nuevas formas de representación que van más allá de la democracia electoral, las cuales constituyen el terreno para plantear el concepto central *reivindicaciones representativas* en el último capítulo.

Representación

Desde finales del siglo XX hasta la fecha, buena parte del debate teórico se centra en el concepto de representación desarrollado por Hanna Pitkin (1967), su propuesta se sustenta en un análisis riguroso de la teoría liberal y burkiana, que va desde Hobbes hasta el siglo XIX, a través del cual, logró rastrear lo que estas

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

tradiciones definieron como representación. Parte de la crítica de la noción hobbesiana, que concebía la representación en términos de acuerdos formales que la anteceden y la inician, es decir, la idea de la *autorización*.

En ese sentido, para Hobbes la representación entendida como *autorización*, se sostiene en la idea de conferir al representante la capacidad de actuar como el representado. El problema de esta noción, de acuerdo con Pitkin es que su fundamento es esencialmente *formalista* (Pitkin, 1985), pues una vez autorizada la acción como momento fundacional de la representación, el representado queda fuera de la relación entre representado y representante.

A partir de esta crítica del modelo hobbesiano, esta autora define la representación como acción, es decir, *actuar por otros* porque que no pueden estar físicamente presentes; ésta es esencialmente, la concepción liberal de la representación territorial. En ese sentido, representar como acción significa: "responder a los intereses; donde, el representante debe actuar independientemente, y el representado mantiene tanto la capacidad de acción como el discernimiento político, y el juicio autónomo" (Pitkin, 1985: 233).

En la democracia representativa, el margen de autonomía existe por la ausencia de mandato imperativo, revocación de mandato, juicio político y elecciones. De acuerdo con Pitkin (1985), del conflicto entre el representado y el representante surge la representación. En ese sentido, la representación política puede entenderse de cinco formas diferentes: cesión de autoridad; responsabilidad; representación o reproducción de una realidad determinada; una evocación simbólica de una situación específica; o la acción a nombre de alguien más que no puede, o simplemente no desea, actuar o participar personalmente. En síntesis, la representación democrática se define como la actuación de los representantes a favor del interés público, de una "manera responsiva" hacia ese público.

Ahora bien, pese la construcción de una noción de representación política ciertamente unificada, los Estados experimentaron diversas formas de gobiernos representativos. Al respecto, Bernard Manin (1998) identificó tres tipos ideales: parlamentarismo, democracia de partidos y democracia de audiencias. El rasgo

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

común de estas formas de gobierno es la representación política; sin embargo, en cada uno de ellos, los cuatro principios que estableció como criterios de representación difieren considerablemente, son: elección de representantes, autonomía de los representantes, opinión pública y deliberación.

En el primer modelo de gobierno representativo, *el parlamentarismo*, la elección de los representantes se sustenta en la confianza del electorado, es una relación directa con la circunscripción, la elección parece ser expresión de interacciones no políticas. La autonomía del representante se sustenta en que vota según su juicio personal y no por el bien del electorado o de sus intereses. La opinión pública difería de la elección de los representantes, esto se debía a la restricción del sufragio. El lugar de deliberación por excelencia es el Parlamento.

En el segundo modelo, *democracia de partidos*, se elige a un partido político no a una persona, la relación es entre el partido y el militante, por lo tanto la confianza recae en el partido y no en el representante. El representante no posee autonomía pues está el partido detrás. La libertad de opinión pública es la de la oposición. Los procesos deliberativos ocurren dentro del partido, y posteriormente entre partidos. De ahí que la democracia de partidos funcione a partir de la negociación de programas políticos.

Finalmente, Manin (1997) desarrolló un tercer modelo que denominó *democracia de audiencias*, como una tendencia de la democracia contemporánea, donde retorna la relación inmediata entre el elector y el electorado a través de la tecnificación de los medios de comunicación. La autonomía del representante es relativa en tanto que tiene que responder a su audiencia. La deliberación ocurre en la esfera pública, como producto de la ampliación de la democracia.

Estos tipos ideales sirven para observar las transformaciones del gobierno representativo a través de diversos períodos del proceso histórico de consolidación de los Estados modernos. Si bien en sus orígenes la representación no estaba forzosamente asociada a la democracia como se muestra en los orígenes del parlamentarismo, pues el sufragio quedaba restringido a un grupo minoritario de

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

ciudadanos; lo que interesa aquí, es analizar cómo funciona y cómo se ha expandido la representación política en la democracia moderna.

Modelos institucionales de representación democrática

El voto como mecanismo de rendición de cuentas

El modelo tradicional de la representación en la democracia moderna se caracteriza esencialmente por dos elementos: elecciones y representación. De acuerdo con Manin, Przeworski y Stokes (1999), lo que define que los gobiernos democráticos sean representativos son las elecciones. Y, para que la representación sea efectivamente democrática, es decir, que los gobiernos actúen de acuerdo al interés del pueblo, los ciudadanos deben gozar de libertades políticas, las elecciones deben ser libres y contar con una amplia participación.

En este esquema, el carácter democrático de la representación se constituye en torno al mecanismo electoral. Sin embargo, las elecciones también cumplen otra función, operan como un dispositivo que posibilita emitir un juicio sobre las acciones y los resultados de los gobiernos, es decir, permite a los votantes castigar y regular a sus gobernantes a través del sufragio; esto es lo que la literatura ha denominado la forma tradicional de *rendición de cuentas*.

Para estos autores, el modelo clásico de rendición de cuentas presenta dos problemas: el primero, ocurre en el ejercicio de la representación pues los políticos tienen objetivos, intereses y valores particulares; el segundo, se refiere al acceso a la información, los políticos poseen un conocimiento privilegiado fuera del alcance de los ciudadanos. No obstante, pese a estas limitaciones, los electores pueden a través del voto reforzar la representación de sus gobernantes, castigarlos o hacer simultáneamente las dos cosas (Manin, Przeworski y Stokes, 1999).

La democracia representativa, como se señaló previamente, se caracteriza por la ausencia de mandato imperativo (Pitkin, 1985) pero como todo gobierno, requiere de una autorización para gobernar. En ese sentido, la concepción del

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

mandato en este modelo, se centra en que los votantes eligen (mediante el sufragio) las plataformas políticas que responden a sus intereses y con ello aseguran su representación.

En este esquema, Manin, Przeworski y Stokes (1999) distinguen dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, identifican que las campañas electorales son informativas, es decir, que los votantes esperan que los partidos políticos hagan lo que prometieron en campaña. En segundo, que en caso de resultar electos, van implementar la plataforma de campaña; por lo tanto, este mecanismo asegura que el "mandato" se ejerza siempre en beneficio de los intereses de los votantes.

El "mandato de representación" existe entonces, sólo si la respuesta a estas dos cuestiones es positiva, es decir, si los partidos informan verazmente a los votantes acerca de sus intenciones, y si llevan a cabo la implementación de la plataforma de campaña. En otras palabras, el mandato de representación en la democracia representativa se define como: "una situación en la cual, las políticas adoptadas por los titulares siguen sus propias plataformas electorales, y esas políticas dentro de determinadas circunstancias (…) resultan ser las mejores para los ciudadanos" (Manin, et. al., 1999: 31).

No obstante, la democracia, pese a esta forma de rendición de cuentas, no tiene mecanismos para reforzar la adherencia a los mandatos. De acuerdo con los autores, esto se debe a que los votantes eligen partidos o candidatos que representan sus intereses pero que no necesariamente son capaces de gobernar. Esta disyuntiva implica que, mientras el electorado elige gobiernos de acuerdo al criterio del cumplimiento de las promesas de campaña, la democracia sigue desprovista de mecanismos institucionales que aseguren que las decisiones de los representados sean respetadas (Manin, et. al., 1999).

Si bien, este modelo de rendición de cuentas tradicional no es el ideal, o mejor dicho suficiente, pues los ciudadanos son incapaces de controlar al gobierno a través de la obligación del mandato, pueden sancionar apropiadamente a los gobiernos al discernir cuando actúan de acuerdo a sus intereses particulares. Según

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Manin, Przeworski y Stokes (1999) todos los gobiernos son sujetos de rendición de cuentas, por lo tanto, los que ganan la reelección son aquellos que eligen y ejercen políticas que favorecen al electorado.

Como se ha visto hasta ahora, la democracia no asegura la representación pues el control ciudadano de los políticos en la mayoría de las democracias es altamente imperfecto. Las elecciones no son un mecanismo suficiente para garantizar que los gobiernos hagan todo lo posible para maximizar el beneficio de los ciudadanos, sin embargo, de acuerdo con estos autores, la democracia sigue siendo la forma de gobierno que mejor conduce a la representación. En ese sentido, su propuesta no constituye una crítica contra la democracia sino un argumento para la reforma y la innovación institucional: "necesitamos instituciones que mejoren claramente la responsabilidad y que hagan más fácil para los ciudadanos el castigo o la recompensa de los responsables" (Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 50).

Otros modelos de representación democrática

Al modelo tradicional de representación democrática descrito, Mansbridge lo denominó *representación promisoria*, pues como se ha visto, se sustenta en una idea simple: "durante las campañas electorales los representantes hacen promesas a sus votantes; una vez que los candidatos resultan electos, cumplen o no sus promesas de campaña" (Mansbridge, 2003: 515). En el análisis anterior se observa que este modelo es ciertamente limitado; esta autora coincide con el diagnóstico, y encuentra que en las últimas décadas, en los estudios empíricos se pueden distinguir al menos tres formas diferentes de representación, las cuales llamó: *anticipada*, *giroscópica* y *sustituta.*

Estos modelos, a grandes rasgos, funcionan de la siguiente manera: la *representación anticipada* deviene directamente de la idea retrospectiva del voto, en la cual, los representantes se enfocan en lo que creen que sus electores aprobarán en la siguiente elección, y no en sus promesas de campaña. En la *representación giroscópica*, el representante busca como base de acción la concepción del interés, es decir, el "sentido común", y los principios derivados de

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

los antecedentes propios del representante. Por último, la *representación sustituta* ocurre cuando los legisladores representan a electores que no pertenecen a sus distritos.

Los tipos de representación descritos, muestran que en la democracia actual existen diversas formas de representación legítima, sin embargo, ninguno de ellos se aproxima al modelo de rendición de cuentas tradicional, por lo tanto, para abrir el espectro del enfoque de la teoría de la representación democrática, los criterios singulares de la representación tradicional deben ser remplazados. En ese sentido, Mansbridge (2003) propone un nuevo criterio normativo el cual se sustenta en un método sistémico y casi completamente deliberativo para juzgar estas formas de representación.

En el método propuesto, la legitimidad de la democracia es un espectro amplio, por lo que los criterios normativos deben ser entendidos como objetivos-meta, y no como estándares que deben cumplirse plenamente. En otras palabras, el planteamiento desarrollado por Mansbridge sostiene que: "un sistema de representación es normativamente legítimo, cuanto más se acerca a los criterios normativos de la agregación y deliberación democrática" (Mansbridge, 2003: 515).

Finalmente, los modelos de representación que distingue esta autora, constituyen un suplemento de la forma tradicional de representación democrática, el cual, incluye la rendición de cuentas en su forma clásica (Mansbridge, 2003). Para ella, la representación *anticipada*, *giroscópica* y *sustituta* no remplazan el modelo tradicional, ni tampoco el concepto rendición de cuentas; son formas complementarias de representación que requieren un escrutinio normativo diferente.

Una reconceptualización de la representación democrática

Ahora bien, Rehfeld (2006) discute algunos de los argumentos centrales del modelo de la representación democrática, el debate que plantea es pertinente en tanto que pone de relieve una de las cuestiones centrales ¿Qué es y cómo debería ser la

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

representación política? También, la propuesta de este autor, otorga pistas importantes no sólo para expandir la categoría, sino constituye un intento interesante de reconceptualización.

El modelo que se ha desarrollado hasta ahora, este autor lo denomina *la narrativa actual de la representación política*, el cual, explica por medio de normas democráticas por qué alguien puede ser o no representante. Estas normas establecen que un representante es un individuo que vela por el interés de quienes lo eligieron a través de un sufragio libre y efectivo. Sin embargo, como se señaló con anterioridad, la representación no se originó en la democracia. Rehfeld (2006) parte de este argumento para explicar la representación política sin apelar a la legitimidad democrática.

La representación política es un tema que ha sido extensamente discutido, prácticamente desde la premodernidad hasta nuestros días. Durante este largo período, la representación ha sido planteada simplemente como una audiencia que acepta a una persona como representante, por lo tanto, la representación política *per se* no es un fenómeno específicamente democrático. Pitkin (1967), como se mencionó al inicio de este apartado, realizó un robusto análisis histórico del concepto representación que abarcó buena parte de dicho período. El resultado fue una definición que Rehfeld denominó *la narrativa estándar*, con la cual, establece el punto de partida del estado contemporáneo de la cuestión de la representación política (Rehfeld, 2006).

Este autor abre el debate señalando que si bien el tratado de Pitkin (1967) instauró la *narrativa estándar* de la representación política, todos los trabajos subsecuentes, como el de Mansbridge (2003), sólo han expandido el concepto sin plantear un cuestionamiento serio a los fundamentos pitkinianos. El problema central que encuentra, es que el concepto de Pitkin, *actuar por otros*, hace legítimo cualquier caso de representación política pues define simultáneamente las condiciones por lo que alguien se convierte en representante político así como las de su legitimidad, pero es incapaz de explicar los casos en los cuales la representación es ilegítima

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

La crítica de Rehfeld (2006) a la teoría general de la representación, en síntesis, se centra en que existen casos en que la representación no es legítima; no obstante, esto no le resta validez, pues la teoría general de la representación sigue siendo indispensable por dos motivos. El primero, es que si la narrativa propuesta por la teoría es precisa, permite explicar cómo la representación política opera como un fenómeno tanto en contextos democráticos como no democráticos, formales o informales. Por ello, constituye una herramienta extremadamente útil sobre todo en el estudio de la representación en arenas globales no nacionales donde prolifera la representación no democrática e informal, es decir, en los escenarios políticos actuales. El segundo, es que explica cómo son introducidas las normas al mundo político; más aún, permite precisar dónde y cómo entran los argumentos normativos en el escenario político.

A partir de este análisis, Rehfeld (2006) desarrolla un complejo modelo de interacción entre audiencias y representantes para proponer su concepto de representación, el cual define como el reconocimiento que otorga una audiencia a un demandante particular, el cual, es elegido representante de acuerdo a las reglas, cualquiera que éstas sean (democráticas, formales, no democráticas, informales) utilizadas por esa audiencia. La representación depende entonces, del reconocimiento de una audiencia y no de la coherencia del conjunto de reglas, instituciones o las prácticas de los representantes; con esto, logra disociar la representación de la legitimidad democrática.

Finalmente, para Rehfeld (2006), pese a su crítica, encuentra que el modelo tradicional de la democracia representativa no es tan malo. Esto se debe a que el estándar contemporáneo de la narrativa que inicia con el análisis de Pitkin resulta útil para explicar las condiciones bajo las cuales la representación política se vuelve legítima. Además, para ella, según la interpretación de este autor, la representación no puede significar meramente agencia, es decir, una demanda que se refiere a la dimensión formal. El problema es otro, en la medida en que el proceso de las narrativas contemporáneas colapsa, estas dos dimensiones de la representación pierden claridad. Esto se debe al ascenso de las instituciones globales que se basan en representantes no democráticos, por ello, es necesario desarrollar una narrativa

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

de la representación política que no dependa de normas democráticas, instituciones o actividad.

Este fenómeno de la configuración de arenas globales donde se extiende la representación no democrática, de acuerdo con el autor, permite observar cuales son los argumentos de la representación política que se presentan con mayor frecuencia. Por un lado, el contenido de las reglas de reconocimiento que utilizan las audiencias para determinar si una persona es un representante político; y por otro, la forma moralmente preferible para alcanzar los objetivos de un caso particular de representación (Rehfeld, 2006), que es básicamente el contenido de la reconceptualización propuesta por este autor, y con el cual se cierra el tema de la democracia representativa de este capítulo.

Nuevas formas de representación

Como se ha visto hasta ahora, en los modelos institucionales la democracia electoral es un tipo de representación donde los ciudadanos de un distrito electoral autorizan, mediante el sufragio a sus representantes para actuar de acuerdo a sus intereses; y, los representantes, están obligados a rendir cuentas en el siguiente periodo electoral (Warren y Urbinati, 2008). La característica principal de esta forma de representación es que su constitución se define territorialmente, es decir, lo ciudadanos son representados en tanto que son habitantes de un lugar determinado (Rehefeld, citado por Urbinati y Warren 2008); la vía de representación se da a través de los partidos políticos.

Pese a las virtudes de la democracia representativa, este modelo presenta una serie de limitantes, la principal, de acuerdo con Warren y Urbinati es que "restringe la democracia y la representación a algo puramente electoral" (Warren y Urbinati, 2008: 399). Aunado a las limitaciones funcionales de la representación electoral, existe un fenómeno reciente, formas de representación que van más allá de lo electoral. Esto se observa en la expansión y pluralización del juicio político en las democracias actuales, y en la proliferación de reivindicaciones representativas que no pueden ser experimentadas electoralmente (Warren y Urbinati, 2008).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Estas reivindicaciones devienen de dos formas de representación: a) *representantes auto-autorizados*, los cuales se caracterizan por estar en contra de ciertas políticas relacionadas al incumplimiento de los propósitos representativos de los políticos profesionales, incorporan demandas diversas de distintos grupos, se centran en problemas emergentes que van más allá de los límites territoriales, como contextos electorales pero también globales y autoritarios. El mecanismo de representación de estos actores es la autorización y la forma en que rinden cuentas es horizontal; las formas más comunes son: Organizaciones de la Sociedad Civil, grupos de interés, organizaciones no gubernamentales internacionales, fundaciones filantrópicas.

La otra forma de representación alternativa, la constituyen b) *representantes ciudadanos,* estas formas involucran mecanismos de la democracia participativa, compromiso ciudadano, donde una audiencia ciudadana delimitada y seleccionada al azar expresa sus opiniones, las cuales, contribuyen a la toma de decisión, los ejemplos de estas nuevas formas no electorales de organismos representativos son jurados y paneles ciudadanos.

Si bien para el gobierno democrático es necesario que haya una representación electoral y legislativa; este fenómeno indica que los ciudadanos pueden fungir también como representantes de otros ciudadanos, es decir, ser representantes políticos sin autorización electoral. Esto se debe, de acuerdo con Warren y Urbinati (2008), a que tienen el potencial de representar discursivamente voces y opiniones que no necesariamente son representadas por la democracia electoral o por representantes auto-autorizados en la esfera pública.

Hacia un nuevo campo de estudio

Estas formas alternativas de representación también han sido protagonizadas por actores colectivos más amplios y complejos. El crecimiento de los movimientos sociales y la activación política de la sociedad civil durante la última década del siglo XX canalizó un conjunto de demandas que no encontraban lugar en los partidos políticos y los mecanismos clásicos de representación. Hacia el final del siglo, la

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

desconfianza ciudadana en las instituciones democráticas de los regímenes proliferaría. La situación era irreversible, el nuevo milenio iniciaría con una ola de movilizaciones contra las políticas neoliberales implementadas por los gobiernos y contra la clase política en general; resultaba evidente que la representación estaba en crisis.

En la última década, protestas y diversas formas de acción colectiva han proliferado de manera espontánea aunque en menor medida. No obstante, las instituciones representativas y los representantes profesionales continúan sin generar entusiasmo en la población. Este fenómeno de insatisfacción de acuerdo con Luna y Velasco (2017) se debe a que los partidos políticos ya no poseen la capacidad de expresar el punto de vista de los ciudadanos. Asimismo, de acuerdo a estos autores, el eje tradicional -ciudadanos, representantes formales y agencias gubernamentales- perdió el monopolio de la formulación de políticas públicas pues ahora intervienen en las decisiones públicas más actores, como la sociedad civil, el sector empresarial y la esfera trasnacional.

Paralelamente, existe una transformación social en la identidad política y la afiliación que no encaja en los mecanismos tradicionales –barrios, sindicatos y asociaciones profesionales- los cuales no son capaces de integrar individuos y estructurar relaciones sociales. Con este diagnóstico, los autores proponen avanzar hacia nuevas formas de representación que ocurren en otros campos, fuera del control directo de las instituciones políticas formales; es precisamente ahí donde se ubica este trabajo. No obstante, cabe señalar que la propuesta de Luna y Velasco (2017) continúa por otra vertiente. A ellos les interesa específicamente uno de esos campos, que está constituido por lo que denominan Sistemas Asociativos Complejos. Éste requiere el establecimiento de relaciones de representación más plurales, fluidas y diversas que las fijadas por las instituciones convencionales.

1.3 Reivindicación representativa

Definición

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Las reivindicaciones representativas constituyen formas alternativas de representación como las descritas por Warren y Urbinati (2008); son un mecanismo clave en la construcción de la legitimidad de la representación electoral y no electoral. Esto es, cuando al representante se le confiere autoridad simbólica, puesto que “actúa por el interés público-colectivo” de forma responsiva hacia la ciudadanía. Para ello, la representación debe comprenderse en su carácter performativo, esto implica dos movimientos: el primero, desplazar la representación electoral; y el segundo, delinear la contingencia y constatación de todas las formas representativas (Saward, 2006).

En ese sentido, este autor propone observar la representación como un proceso creativo que va más allá de las legislaturas, en otras palabras, moverse de las formas de representación a sus dinámicas. Este enfoque permite ver la variedad de actores políticos más allá de lo electoral; es decir, la reivindicación sobre dinámicas de relación, y no como producto electoral. En síntesis, las reivindicaciones representativas son formas de representación no territorial alternativas al Estado-nación.

Para Saward el mundo de la representación política es el mundo del *claim-making*. Las reivindicaciones representativas las define como la capacidad o habilidad de representar las características relevantes de una audiencia determinada. En este modelo, el representante influye en la construcción de la identidad del representado, por lo que no hay representación sin reivindicación; en ese sentido, tanto los sujetos como los objetos son efectos del *claim-making* (Saward, 2006). En otras palabras, una reivindicación representativa es el reclamo de personificar o conocer qué intereses representa alguien o algo. Esta noción posee un rango mayor para estudiar las dinámicas de la representación política, pues se concibe a la representación como reivindicación y no como un hecho o algo dado por el resultado de un proceso electoral.

Ahora bien, Saward (2006) distingue tres formas de representación política: electoral, estética y cultural. Dado que existen momentos estéticos y electorales en la representación política, la propuesta de este autor resulta más interactiva que

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

normativa pues pretende analizar lo estético y cultural junto con lo electoral. La representación en su dimensión estética la concibe como un retrato o imagen, no es la cosa en sí sino un *performance* de ella. De esa forma, propone a la representación como un proceso activo y creativo.

Por ende, diversos actores como partidos políticos, movimientos sociales, grupos de presión, son hacedores de reivindicaciones representativas en tanto que su apuesta es estética porque es política. Bajo esta lógica, Saward (2006) encuentra que la representación política es necesariamente cultural, pues los códigos culturales establecen los límites de las posibilidades estéticas.

En síntesis, la construcción de la representación se compone de tres elementos: identidad, distritos y parcialidad. Para Saward no existe una identidad auténtica en la representación política de grupos, individuos y distritos. En la constitución de los distritos, los políticos construyen imágenes, versiones y visiones de su distrito, el representante existe porque representa en una acción simbólica a un grupo. Finalmente, la parcialidad se refiere a que sólo se puede ver una parte de la representación.

Operacionalización del concepto

Este concepto se ha desarrollado recientemente por lo que existen pocos estudios empíricos; la operacionalización propuesta se sustenta en la definición de la representación democrática como las acciones que emprenden los representantes en nombre del interés público de manera responsiva hacia una audiencia o colectivo de referencia. Como señalan Urbinati y Warren (2008), la representación democrática electoral y no-electoral se compone de los siguientes parámetros:

1. La representación política implica que el representante X ha sido autorizado por la colectividad Y para actuar en relación con el bien Z. La autorización implica que existen procedimientos mediante los cuales Y elige o selecciona a X para actuar con respecto Z. La responsabilidad última de las decisiones y acciones de X recae en Y.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

2. La representación política implica que el representante X debe rendir cuentas a Y en relación con el bien Z. Rendir cuentas significa que X ofrece o puede proporcionar un recuento de sus decisiones o acciones a Y con respecto a Z, y que Y puede imponer sanciones a X relacionadas con Z.

En la representación no-electoral, los parámetros "representante X", "colectividad Y", "Objeto o Bien (Good) Z", "Mecanismos de autorización" y "Mecanismos de rendición de cuentas" se constituyen en el contexto a través de procesos políticos específicos. En este ámbito las reivindicaciones representativas son especialmente importantes; Saward (2006) las define como las expresiones, argumentos o "performances" que se enuncian o presentan en los procesos políticos, a través de los cuales se construyen los parámetros de la representación: a) quién funge como representante; b) quién funge como representado; c) con respecto a qué; d) qué autoriza a los representantes; e) cómo deben rendir cuentas.

De esta forma, el concepto de reivindicaciones representativas permite ampliar el análisis de las formas de representación política en la democracia, tanto en la representativa como en la directa. A través de este modelo, el concepto reivindicaciones representativas se puede utilizar para estudiar casos como Ayotzinapa donde actores de la sociedad civil se hayan constituido como representantes políticos sin autorización electoral.

En el caso de estudio de esta investigación las reivindicaciones representativas se manifestaron prácticamente durante todo el proceso. Para observarlas, el caso se dividió en cuatro etapas como se muestra en el de la tabla 1 del apartado anterior. En cada etapa se analizaron las siguientes ocho variables que constituyen el concepto:

Ejes del conflicto político: Grado de intensidad para poner en juego la estabilidad del orden social y político y la continuidad de sus argumentos. En este caso, son los enfrentamientos y las disputas entre los agentes políticos y sociales implicados en el proceso.

Actores sociales y políticos involucrados: Identificación y definición de instituciones, organizaciones, movimientos, individuos, como agentes, es decir, que

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

tienen un papel activo determinante en los procesos políticos y de socialización que componen las etapas del caso.

Posiciones, argumentos o reclamos enunciados por los actores: Conjunto de demandas e intereses que expresan y defienden agentes políticos y sociales a través de diversas acciones en la esfera pública.

Objeto de la representación: Tiene que ver con el tema, bien público o valor que es motivo de disputa; en este caso, la justicia.

Referentes de la representación: Definición e identificación de los representados, es decir, ¿A quién se dice o se pretende representar? Ciudadanos, estudiantes, víctimas de la desaparición forzada.

Condiciones de autorización: Son los factores contextuales que le dan credibilidad a las reivindicaciones representativas.

Condiciones de rendición de cuentas: Se refiere a los factores contextuales que definen la forma en que los pretendidos representantes deben responder por sus decisiones y acciones. En el caso de Ayotzinapa, la inestabilidad y la crisis política que se gestó a partir de la desaparición de los estudiantes, imprimió cierta ambigüedad en materia de rendición de cuentas en algunas etapas, en otras es más clara.

Eficacia representativa: El grado en que los distintos reclamos de diversos agentes les confieren representación pública. Durante todo el proceso, diferentes actores ejercieron cierta representación política no-electoral en torno a la demanda de justicia por la desaparición forzada de los estudiantes. Sin embargo, su nivel de impacto en la esfera pública se debió a los mecanismos y recursos que tuvieron disponibles pero también a las decisiones y acciones que implementaron.

Estas variables se encuentran sintetizadas en el esquema de análisis que se muestra en la tabla 2, el cual constituye una matriz de investigación documental. En ella se cruzan las ocho variables de análisis (Y) descritas en este apartado, contra los actores involucrados (X). Para implementar este esquema se tomaron como

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

fuentes de información observaciones del proceso causal obtenidas de documentos emitidos por los actores y fuentes hemerográficas.

Tabla 2. Esquema de análisis

	Etapa del caso Ayotzinapa (el mismo esquema se aplica en las distintas etapas)			
	Agentes estatales: funcionarios y servidores públicos	**Representantes formales: representantes electos (incluido el Poder Ejecutivo, partidos políticos)**	**Actores sociales: organizaciones civiles, movimientos, comisiones de expertos**	**Otros agentes: líderes sociales, agencias internacionales**
Actores sociales y políticos que se postulan como representantes				
Posiciones, argumentos, reclamos				
Objetos de la representación				
Audiencias o colectivos a los que se pretende representar				
Condiciones de autorización de la función representativa				
Condiciones de rendición de cuentas				
Eficacia representativa				
Consecuencias				

Tensión entre democracia y representación

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Los modelos teóricos desarrollados tanto de la democracia como de la representación han sido extensamente debatidos, este capítulo aborda sólo algunas de las discusiones. En ese sentido, los planteamientos desarrollados se pueden resumir en tres ideas principales que constituyen el argumento central de esta tesis: la representación democrática es insuficiente para explicar tanto las formulaciones académicas sobre el fenómeno de la representación como las demandas de actores que no están siendo representadas.

La primera, consiste en pensar la democracia más allá de lo electoral, es decir, de los límites del análisis que quedaba restringido al estudio de las instituciones del régimen, es decir, derechos y elecciones. La segunda, en concebir las nuevas formas de representación como expresiones políticas que le imprimen un sentido más amplio a la teoría de la representación y la democracia. Tercero, que estas nuevas formas de representación desbordan el marco explicativo del modelo liberal, por ello, su estudio es fundamental para esclarecer la relación tan compleja que existe entre representación y democracia, pues son expresiones que testifican la tensión entre ambos términos.

En ese sentido, el marco teórico desarrollado en este capítulo es útil para el estudio de diversas demandas de actores de la sociedad civil no sólo por ser representados sino también por ser representantes. Específicamente, los actores colectivos que optan por las calles como una forma de impugnación de la representación de la democracia liberal, la electoral. Hay que recordar que el surgimiento de estas formas alternativas de representación ocurre en episodios o procesos políticos específicos, es decir, son el resultado de un contexto determinado.

El capítulo siguiente describe el sistema político mexicano contemporáneo, que se caracteriza entre otras cualidades, por la desconfianza generalizada hacia las instituciones representativas y la violencia estructural que ha experimentado el país desde el cambio de milenio. Estos rasgos ayudan a explicar por un lado, las circunstancias en las que se dio la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa; y por otro, la consolidación de actores de la sociedad civil,

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

concretamente movimientos sociales, OSC y comisiones de expertos, como representantes de las víctimas y de sus familiares, en la lucha por la impartición de justicia.

Instituto Mora

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Capítulo II

El escenario político mexicano: desconfianza, violencia y representación ciudadana

Como se ha visto hasta ahora, los modelos tradicionales de la democracia representativa presentan una serie de limitantes para explicar nuevas formas de representación política. Esto se observa hoy día en las demandas de actores que no están siendo representadas por las instituciones formales de la democracia. Para observar este fenómeno en un sistema político determinado es necesario comprender sus características pues tanto los actores como sus demandas, formas de expresión y mecanismos de acción se definen por un contexto específico. El presente capítulo describe como está configurado actualmente el escenario socio-político de México a través de dos de sus rasgos principales: desconfianza institucional y violencia.

2.1 La desconfianza en las instituciones representativas

En este apartado se describe el descontento con los partidos y el sistema político en la democracia Mexicana; para entender el fenómeno de la desconfianza en las instituciones es necesario analizar el proceso mediante el cual se formaron. En ese sentido, la construcción de una democracia bajo las características de la concepción tradicional que Dahl denominó como poliarquía (Dahl, 1971), no se ha logrado consolidar en México. En cambio, se ha desarrollado un tipo diferente de democracia, esto se debe, de acuerdo con O´Donnell (1993), a que, en América Latina, los países provenientes de sistemas autoritarios como México, presentan una mezcla de elementos autoritarios y democráticos que componen un tipo de régimen característico de la región.

Antecedentes del sistema político mexicano

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

La configuración actual del sistema político mexicano es el resultado de un complejo desarrollo histórico que inicia con el proceso revolucionario mediante el cual fue derrocado el Estado oligárquico predecesor, y específicamente, en la recta final de los años 20 con el ascenso de la clase media al poder como resultado de una alianza con los sectores populares, que, a cambio de su subordinación, recibirían una serie de concesiones políticas y sociales. Es ahí donde inicia la consolidación del Estado moderno mexicano: nacionalista, autoritario, no democrático y ampliamente legitimado (Garciadiego, 2008).

En 1929 el poder del Estado se reforzó a través de la creación del Partido Nacional Revolucionario, formado por una coalición de partidos y grupos regionales que se proclamaban vencedores de la revolución, constituyó un mecanismo de control político y de autoridad plena del presidente (Aboites, 2008). Pero no sólo eso, también resolvió el problema de la sucesión presidencial, del acceso al poder y de su repartición, mediante el establecimiento de mecanismos de equilibrio, acuerdos y reglas. Tanto el partido como el régimen fueron evolucionando hasta incorporar a los grandes sectores de la sociedad, conformando así, un Estado eficaz, con la capacidad de solucionar los conflictos derivados del proceso de modernización del país, de mantener un balance entre los actores políticos y sociales, y de generar estabilidad y crecimiento económico sostenido por más de cinco décadas (Medina Peña, 1995).

Pese a la fortaleza del Estado, no todo fue continuidad y bonanza. Los primeros desajustes del régimen iniciaron con el surgimiento de movimientos sociales y organizaciones políticas de oposición de los años 60, que provocaron la primera desestabilización del sistema y del arreglo político nacional; el régimen optó por la represión y la censura (Aboites, 2008). Sin embargo, es hasta los años 80 cuando la inconformidad social generalizada desembocó en una movilización ciudadana que pugnaba por el cambio político, y que coincidió con la crisis del Estado de Bienestar sustentado en el modelo keynesiano, el cual sostenía la intervención de la rectoría del Estado en la economía mixta para establecer el equilibrio del sistema.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

La apertura no sólo fue económica como consecuencia de la crisis internacional y del triunfo del neoliberalismo, sino que los mecanismos autoritarios y centralistas de control político se encontraban desgastados al igual que el modelo de desarrollo económico. La respuesta del régimen fue el inicio del desmantelamiento del Estado y la cesión de ciertos espacios a la competencia electoral. Es ahí cuando se pueden ubicar los inicios de la transición democrática en México, la cual, ha estado asociada a una serie de reformas electorales que van desde 1977 hasta la más reciente en 2014 (Ortiz Leroux, 2010).

El proceso de formación de las instituciones democráticas

El proceso de democratización en México es peculiar y difícilmente se puede analizar bajo el enfoque tradicional de los estudios sobre el fenómeno de la transición en la región. La diferencia primordial del caso mexicano respecto a otras transiciones, específicamente de América Latina, sur y este de Europa, es que no se dio mediante el colapso súbito del régimen autoritario, sino que fue un lento y gradual proceso de disolución del régimen del partido hegemónico, es decir, una *transición prolongada*. De acuerdo con Labastida y López Leyva (2004), ese largo proceso terminó en la reforma electoral de 1996, las elecciones federales de 1997 en las cuales por primera vez en la historia se votó por Jefe de Gobierno en la capital, inauguraron la democracia, y, el triunfo de la oposición en el Distrito Federal lo confirmaría.

El cambio de gobierno no sólo fue local, en las elecciones presidenciales del 2000, tras 70 años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) hubo alternancia con el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN), la elección fue limpia, competitiva y con una amplia participación. Si bien estos autores ubican el fin de la transición en la reforma electoral de 1996, en un estudio posterior Cadena-Roa y López Leyva (2011) identifican que, a partir de la alternancia del 2000, México se encuentra en una nueva etapa que denominaron como una fase de consolidación democrática.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Este diagnóstico comprendió el período 2000-2006, en el cual llevaron a cabo una medición del grado de consolidación de la democracia a través del análisis de procesos, agentes y estructuras, tales como: instituciones, Estado de derecho, sistema de partidos. En el balance final encontraron avances importantes en el desarrollo institucional pero también una serie de problemas estructurales propios del régimen como corrupción, violencia, representación. Sin embargo, para estos autores, la democracia mexicana no debe ser concebida como una solución final a dichos problemas, sino como un arduo y permanente proceso de construcción con todos los desafíos que ello implica (Cadena-Roa y López Leyva 2011).

La democracia mexicana

La tesis anterior sugiere que la transición a la democracia ha concluido y que se encuentra en una etapa de consolidación, entonces ¿Dónde y cómo se podría situar el caso mexicano? ¿Con qué parámetros se puede analizar? En ese sentido, la medición de la calidad de la democracia puede ofrecer algunas respuestas. Leonardo Morlino (2014) es uno de los autores contemporáneos que ha desarrollado esta vertiente. En términos sintéticos, definió que una democracia de calidad, es aquella que cuenta con instituciones estables que procuran la libertad e igualdad de los ciudadanos. En un estudio reciente, analizó empíricamente este concepto mediante la medición de la calidad de la democracia de un buen número de países latinoamericanos incluido México. Para realizar este enorme proyecto, empleó una robusta metodología cuantitativa, con un suplemento cualitativo elaborado por expertos para revelar los principales problemas de cada país.

El resultado de este diagnóstico puso de relieve los problemas típicos de la región, tales como crisis de representación, regímenes democráticos endebles, inseguridad, corrupción, presidencialismo; en resumen, las vicisitudes actuales por las que atraviesa América Latina. En ese sentido, la correlación entre variables fue clara, los países con democracias de alta calidad obtuvieron los mejores resultados en todos los indicadores que constituyeron la medición de la calidad: igualdad, libertad, derechos políticos, distribución del ingreso. Asimismo, los países con

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

democracias de baja calidad, salieron evaluados de manera negativa en dichos rubros.

Ahora bien, en este tipo de estudios sobre la calidad de la democracia en América Latina, México suele estar en los niveles intermedios entre el mínimo aceptable y el óptimo deseable, esto también se puede observar en el trabajo de Gustavo Emmerich (2009). En este estudio, la metodología se sustentó en cuatro dimensiones diferentes a las empleadas por Morlino (2014). Lo interesante de esta evaluación, es que muestra los avances y retrocesos que ha tenido la democracia mexicana. Asimismo, presenta evidencia empírica que refuerza la tesis de que México es una democracia.

No obstante, Emmerich (2009) reconoció que la democracia en nuestro país sigue en proceso de construcción, y que los problemas comúnmente hallados en los estudios sobre la democracia mexicana suelen opacar los logros. Cadena-Roa y López Leyva (2011), explican esto como un claroscuro en la consolidación, pues para estos autores, ni la transición ni la consolidación de la democracia pueden entenderse como procesos lineales.

En contraste a las mediciones anteriores que pueden parecer optimistas, *The Economist Intelligence Unit´s Democracy Index 2015* situó a México en la tabla baja de las democracias imperfectas o deficientes (*flawed democracies*), específicamente, en el número 66 del *ranking*, sólo por encima de Paraguay de los países latinoamericanos que poseen este tipo de régimen según el EIU. En el análisis lineal del estudio comprendido del 2010 al 2015, se puede observar cómo México ha ido descendiendo del 6.93 en 2010 al 6.55 en 2015. Este índice está construido a partir de cinco indicadores: procesos electorales y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento gubernamental, participación política y cultura política; distingue tres tipos de regímenes, democracias completas, deficientes y regímenes híbridos.

Otro estudio que reveló el nivel medio de la democracia mexicana, es *el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2015*, el cual, ubicó a México en el décimo lugar de dieciocho países de América Latina. En este trabajo se

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

analizaron cuatro dimensiones de la democracia diferentes a los de los estudios señalados previamente. Pese a que estos dos últimos ubican a México por debajo del promedio, la distancia no es mucha, por lo que se puede concluir que en materia de democracia México se encuentra a medias.

Este tipo de estudios empíricos sobre la democracia son de mucha utilidad para situar los regímenes de cada país. Sin embargo, hay que recordar que las democracias son el resultado de complejos procesos políticos cuya consecuencia es el desarrollo de regímenes particulares y por lo tanto distintitos entre sí. Pese a esas diferencias, los estudios sugieren que las democracias representativas consolidadas, coinciden, de acuerdo con Lijphart (1984), en al menos dos rasgos fundamentales: institucionalización y representatividad; además, presentan un alto grado de homogeneidad en el alcance territorial y funcional del Estado (O´Donnell, 1993). Otra característica común a este tipo de regímenes es la equidad social y económica, la cual, es ineludible para el funcionamiento de la democracia (Emmerich, 2009).

Ahora bien, si se utilizan estos rasgos característicos de las democracias representativas consolidadas para ubicar el caso mexicano, se podría observar que México se encuentra en un lugar distante en cuanto al grado de institucionalidad y representación como se analiza más adelante. Respecto a la homogeneidad, se creería que existe cierta uniformidad debido a las raíces históricas y la larga duración del régimen autoritario y centralista, no obstante, es un país con un nivel extremo de heterogeneidad social y territorial, y de enormes asimetrías sociales.

Lo anterior indica que hay un problema de fondo con la democracia mexicana, esto se debe en gran parte, como bien señala Monsiváis (2017) a que: “las condiciones institucionales en las que se instituyó la democracia mexicana estaban lejos de ser las idóneas” (p. 18). En ese sentido, el diagnóstico de la democratización del régimen, se puede sintetizar en una descomposición generalizada de las instituciones del Estado, la cual se observa en las fallas estructurales del régimen, la funcionalidad ineficaz del aparato Estatal y la incapacidad del sistema de justicia para establecer y hacer cumplir las leyes.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

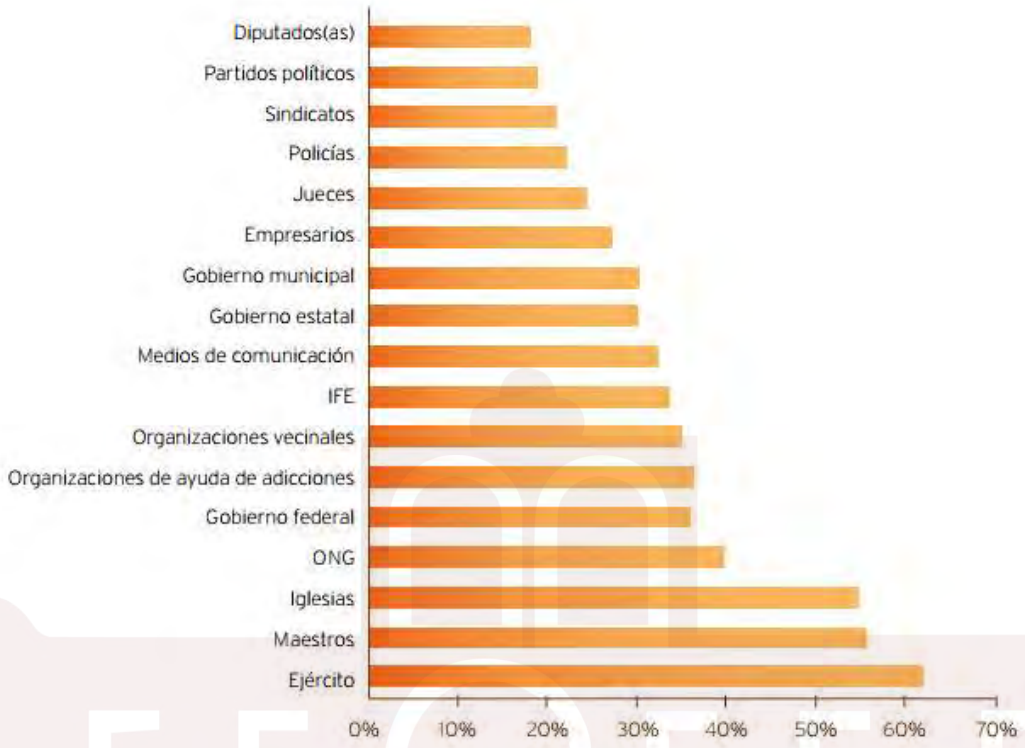
A todo esto, hay que sumarle una prolongada crisis económica, la cual, se ha sustentado en una política procíclica basada en la estabilidad, cuyas consecuencias han sido un lento y bajo crecimiento económico, altos índices de desempleo y depreciación del tipo de cambio. Las repercusiones más visibles de la crisis económica son desigualdad en la distribución del ingreso y el aumento en la pobreza. En este adverso contexto político y económico tuvo lugar el proceso de democratización, el cual, quedaría empantanado, y posteriormente, se iría erosionando (Monsiváis, 2017).

La desconfianza política en México

En las últimas décadas podemos encontrar los puntos más álgidos del descontento político en México, esto se puede explicar a partir de la precariedad de las instituciones del régimen producto del proceso democrático, pero también, a partir de los estudios y las encuestas sobre la confianza ciudadana en las instituciones democráticas. Los resultados de la *Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas ENCUP 2012* indican que, el 34.46% está poco satisfecho con la democracia que tenemos hoy en México, y el 16.61% nada satisfecho, es decir que, el nivel de insatisfacción es del 51.07% del total de la muestra (SEGOB e INEGI, 2012). Igualmente, el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* arrojó datos importantes sobre el bajo nivel de confianza en instituciones y organizaciones políticas como se muestra en la gráfica 1.

Gráfica 1. Nivel de confianza en instituciones y organizaciones políticas y sociales a nivel nacional

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca



Fuente: INE (2015)

En general, de acuerdo con este informe del INE (2015), en el ámbito nacional el nivel de confianza hacia instituciones y organizaciones políticas y sociales no supera la mitad de las personas encuestadas excepto en tres casos: el ejército (62%), las y los maestros (56%) y las iglesias (55%). En síntesis, estas encuestas muestran que el descontento ciudadano con el sistema político mexicano es muy elevado, lo que constituye uno de los mayores problemas para el funcionamiento adecuado de las instituciones de la democracia en México.

Por otra parte, la inconformidad con la democracia se ha manifestado en otras esferas como la opinión pública. Intelectuales como Héctor Aguilar Camín (2015, 2016) han expresado el malestar generalizado en del país, el cual, ha gira en torno a los problemas típicos que los gobiernos de la transición han sido incapaces de resolver: corrupción, violencia, impunidad, partidocracia, que se sintetizan en lo que el autor denominó *el fracaso de la rectoría del Estado*. Aunque esta serie de problemas distan mucho de ser nuevos, según este autor, la diferencia

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

radica en que ahora la exigencia al gobierno mexicano desde la esfera pública es más rigurosa.

En ese sentido, se puede resumir que la gran tragedia de la democracia mexicana es que se esperaba resolviese muchos de los problemas de la población; esto no sólo no ocurrió, sino que algunos de ellos comenzaron a agudizarse. Igualmente, intelectuales que habían sido cercanos al régimen como Enrique Krauze (2016), señalaron las fallas del sistema político. En la misma tesitura que Héctor Aguilar Camín (2015, 2016) realizó un análisis sobre los problemas del sistema político mexicano pero con una diferencia, su crítica apuntaba hacia la violencia. De igual forma, a la democracia se le había imputado la consolidación del sistema de justicia y el Estado de derecho, ello resolvería el problema de violencia, en otras palabras, rondaba la idea de que la democracia traería paz al país.

En síntesis, se puede observar que la democracia mexicana no cumplió con las expectativas generadas en torno a ella; ciudadanos, académicos, intelectuales e incluso políticos profesionales, han mostrado una profunda inconformidad con las instituciones del régimen. Efectivamente, la democracia no puso fin a los diversos problemas por los que atraviesa el país, por el contrario, algunos se intensificaron a una velocidad inesperada, tal es el caso de la violencia, en ello coinciden un buen número de autores que han estudiado este fenómeno.

2.2 El fenómeno de la violencia en México

Uno de los principales enfoques para comprender el cómo se ha propagado e intensificado la violencia en México, se sustenta en la tesis de que la violencia está estrechamente relacionada con el proceso de democratización, específicamente, al cambio de gobierno en el año 2000. Este argumento ha sido ampliamente difundido y en buena medida aceptado por diversos investigadores (Astorga, 2014; Enciso, 2017; Meyer, 2017). Sin embargo, uno de los principales autores que han desarrollado esta línea de análisis es Andrea Schedler (2015), quien, a través de un riguroso estudio, logró identificar las dimensiones que componen el problema y

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

esclarecer así, la relación que existe entre la transición democrática y la violencia en el caso mexicano.

No obstante, es necesario aclarar que no se trata de una correspondencia lineal entre ambos fenómenos, es decir, la violencia como producto de la democratización. Se trata más bien, de un complejo proceso político cuyas consecuencias se han manifestado en diversas esferas de la vida pública. Hay que recordar que la circunstancia institucional en que se constituyó la democracia no era la adecuada (Monsiváis, 2017); en dichas condiciones, la violencia sólo sacó a la luz la gran ausencia de la dimensión territorial y funcional del Estado.

La violencia como problema estructural

Una de las consecuencias principales de este complejo fenómeno se observa en las últimas décadas, en este período, la violencia ha alcanzado sus puntos más álgidos. Lo anterior se explica en gran medida, por la incapacidad de las instituciones para imponer las leyes, impartir justicia y proveer seguridad; en otras palabras, establecer el imperio de la ley. En ese sentido, Cadena Roa y López Leyva proponen *la vigencia del Estado de derecho*, para describir cómo opera el modelo y las prácticas en torno a la legalidad en México, al respecto, sostienen que: “la violación a la ley y la impunidad no son la excepción, sino la norma” y que “la vigencia plena del Estado de derecho en México siguen siendo un horizonte y un desafío” (p. 424).

En ese sentido, la democracia tampoco logró la vigencia plena del Estado de derecho; hay que recordar que para estos autores, como se señaló en el apartado anterior, el punto de partida de la fase de consolidación de la democracia mexicana inicia en las elecciones presidenciales del 2000 con el triunfo del PAN y el fin del gobierno del partido hegemónico. Sin embargo, el cambio no sólo fue político, sino que también, ese mismo año inició una progresiva expansión de la violencia que coincide, de acuerdo con Schedler (2015), con la inauguración de la democracia mexicana. Este autor observó que la relación entre ambos fenómenos ocurre de la siguiente manera. Por un lado, la consolidación del Estado de derecho necesaria

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

para toda democracia requiere de la movilización ciudadana; y por otro, la violencia organizada tiende a paralizarla.

Ahora bien, el fenómeno de la expansión de la violencia iniciado en el año 2000 en México, se puede ubicar dentro de la categoría de las *nuevas guerras civiles*, específicamente como una *guerra civil económica*. La guerra civil se define en términos politológicos como un conflicto al interior de un Estado entre distintos grupos armados o entre éstos y el Estado, cuyo saldo mínimo debe ascender a los mil muertos por año para ser catalogada como tal. En México, durante los dos sexenios del PAN, más de 80,000 personas fueron ejecutadas; y tan sólo en el sexenio de Calderón, 26,000 personas fueron denunciadas como desaparecidas (Schedler, 2015: 46).

Estas cifras alarmantes, se debe a que la violencia criminal ha proliferado en un contexto de impunidad, organizada por el Estado y tolerada por la sociedad (Schedler, 2015). En otras palabras, no sólo se trata de un conflicto entre grupos del crimen organizado, grupos narcotraficantes o delictivos, sino de un problema estructural de enormes dimensiones, que ha desbordado los límites funcionales del Estado.

Aunado a esto, la estrategia de seguridad nacional implementada en los dos primeros sexenios del milenio fue un fracaso rotundo en todas las dimensiones, territorial, política y social. La falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno fue una de las causas principales; las elecciones del 2000 significaron un cambio de gobierno en el ejecutivo con el triunfo del PAN pero en los niveles estatales y municipales el PRI mantuvo la mayoría, lo que provocó la súbita fragmentación del acuerdo federal que permitía cierta estabilidad política y gobernabilidad desde el gobierno central.

Lo anterior, algunos autores como Trejo y Ley (2016) lo explican a partir de la coherencia partidista que existe entre los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Ésta consiste en una simple relación directa, cuando hay mayor coherencia, las estrategias de combate al crimen organizado producen mejores resultados. E inversamente, cuanto menor es la coherencia, la implementación de

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

las estrategias en la disminución de la violencia y la inseguridad resulta menos eficaces.

Sin embargo, más allá de los de los reveses de las estrategias de seguridad y la implementación de políticas públicas, de las fallas estructurales del proceso de democratización, de la fragmentación del federalismo, de los desajustes políticos y las transformaciones del régimen; lo que está de fondo, es un fracaso aún mayor, la ausencia de justicia (Schedler, 2015). En ese sentido, esta serie de avatares han generado un problema general y estructural, que no se puede reducir exclusivamente a la incapacidad de los gobiernos para solucionarlos.

No obstante, los gobiernos panistas cometieron una serie de errores que sólo acrecentaron el problema. Ello se puede observar en el tratamiento público del tema, el cual se sustentó en la creencia de que los principales involucrados en los conflictos eran criminales. En ese sentido, los enfrentamientos armados, las ejecuciones y las diversas formas de manifestaciones violentas asociadas con el crimen organizado, se justificaban bajo el argumento de que las víctimas pertenecían a las filas del crimen organizado o estaban de alguna forma involucrados, por lo tanto el problema, al menos en el discurso, no concebía estructuralmente sino focalmente.

Más aún, los medios de comunicación abordaban el problema desde la misma perspectiva, era una lucha que se libraba entre grupos del crimen organizado, cárteles o cualquier tipo de organización delictiva, o enfrentamientos con las fuerzas de seguridad pública como policías, ejército y marina. Bajo esa lógica, las víctimas civiles eran presentadas como un producto inevitable de los daños colaterales producto de todo conflicto armado. En síntesis, la concepción y el manejo de la epidemia de violencia, consistió en reducirlo a un problema que circundaba solamente a un sector de la población específico, y por ello, no era de la competencia de la ciudadanía, sino un tema de seguridad.

De esa forma, la postura adoptada por el gobierno ante la exigencia de rendición de cuentas, se sustentó en que el rol ciudadanía fuera pasivo y expectante para evitar daños colaterales, mientras las fuerzas del orden público y las

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

corporaciones de inteligencia resolvían la situación. Sin embargo, la proliferación de la violencia y el aumento dramático de asesinatos, ejecuciones y desapariciones forzadas, tuvo fuertes repercusiones en diversos sectores de la población, la demanda de justicia se hizo inmediata.

En este contexto, los actores formales e informales involucrados en la *guerra civil,* es decir, organizaciones criminales por un lado, y fuerzas del orden público por otro, (policías de todos los niveles, agencias de inteligencias, ejército y marina) se fueron apropiando de la vida pública durante el transcurso de los sexenios panistas. Esta situación, en términos de gobernabilidad, resultó en una sistemática obstaculización del trabajo de las instituciones democráticas en la implementación del Estado de derecho.

Ahora bien, en esta dimensión, la impartición y procuración de justicia puede considerarse como uno de los principales retos a los que se enfrenta la democracia mexicana. Sin embargo, este enorme problema ha superado los límites institucionales a nivel nacional, pues hoy, México en materia de justicia y derechos humanos se encuentra bajo los reflectores internacionales de diversas organizaciones, Estados, organismos, agencias y observatorios. La crisis en dichos rubros ha alcanzado niveles alarmantes, la guerra civil ha sacado a la luz no sólo la incapacidad del Estado para impartir justicia, sino una serie de crímenes perpetrados por él mismo, lo cual se traduce en una degradación de los organismos que componen al Estado.

En síntesis, los gobiernos panistas de la democracia no fueron capaces de sortear los obstáculos derivados del diseño institucional, la división de poderes y los desbalances entre los niveles federales. En 2012 el PRI ganó las elecciones presidenciales, después de doce años volvió al poder. El discurso de la guerra contra el crimen organizado y las estrategias adoptadas por el ex presidente Felipe Calderón ha adquirido ciertos matices, pero, el número de víctimas registradas en el sexenio de Enrique Peña Nieto, ha rebasado las cifras de los gobiernos predecesores; lo que Schedler (2015) denominó como una epidemia de violencia sigue proliferando.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

No obstante, existen avances considerables en la búsqueda de procuración de justicia y respeto a los derechos humanos. Estos son el resultado de acciones implementadas por sectores importantes de la sociedad como líderes ciudadanos y de opinión pública, intelectuales y organizaciones de la sociedad civil. Estas últimas, han mostrado particularmente, una enorme capacidad organizativa y estratégica que ha servido para generar presión en los actores políticos involucrados en el conflicto. Esta vía, constituye un mecanismo para revertir los retrocesos del proceso de consolidación de las instituciones del régimen democrático. Como se señaló al inició de este apartado, de acuerdo con Schedler (2015), la consolidación del Estado de derecho requiere de una amplia movilización de la ciudadanía.

Finalmente, como se ha visto hasta ahora, el nuevo régimen no ha sido capaz de contener la organización de la violencia privada, por ende, ha dejado incumplida una de las promesas de la democracia, la paz. Si bien las instituciones de la democracia suelen fortalecer la capacidad del Estado para solucionar los conflictos privados por las vías institucionales; en la práctica, los Estados con democracias deficientes, manifiestan dificultades para controlar los diversos tipos de violencia. En el caso mexicano, se puede observar claramente que la guerra civil que ha experimentado el país durante las últimas décadas, ha deteriorado la calidad de la democracia.

La violencia del crimen organizado

La violencia en México ha estado asociada en gran medida al narcotráfico, para entender lo que muchos especialistas han denominado como narco violencia, es necesario concebir como se conforma el universo de perpetradores, combatientes, civiles, superiores y subordinados. En ese sentido, Schedler (2015) propone una taxonomía de la violencia en la cual identifica cuatro tipos:

El primer tipo son las violencias estructurales, que pertenecen al ámbito de las explicaciones sociales, son: pobreza, desigualdad social, violencia cotidiana y desintegración de estructuras familiares y comunitarias. En el caso de México, las estructuras sociales y las violencias estructurales pudieron haber sido favorables

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

para que se destara la epidemia, sin embargo, es una perspectiva limitada pues no ayuda a comprender cómo la escalda de la violencia se desarrolló en menos de dos décadas.

El segundo son las violencias materiales, Schedler (2015) las define a partir de tres tipos de recursos fundamentales: dinero, armas y combatientes. Estos recursos abundaron en México en los últimos quince años. En México se estima que casi medio millón de personas se dedica a la producción y comercialización de drogas ilícitas. Entre 4500 y 9000 se estima el número de multi-homicidas profesionales, el cual va cambiando y rotando debido a las altas tasas de mortalidad.

El tercero corresponde a las violencias políticas, el autor lo identifica en el proceso de democratización y las políticas públicas a partir de la alternancia en el 2000, las cuales ayudan a comprender la expansión de la violencia criminal organizada. En ese sentido, la infraestructura del Estado de derecho se encontraba deteriorada tras siete décadas del régimen autoritario anterior, la costumbre del sistema penal se sustentaba en la administración con impunidad y negligencia hacia la violencia.

No obstante, la creciente competencia electoral generó cambios en todos los niveles políticos y administrativos, aunque se registran territorios violentos sin alternancia en el poder y territorios donde hubo alternancia sin violencia. En el sexenio de Calderón, la estrategia se centró en las fuerzas armadas, y en políticas públicas que generó desequilibrio, se reforzó el aparato de seguridad pero el de justicia permaneció igual. La captura de grandes narcotraficantes fue característica pero no se desarticularon las organizaciones criminales, lo que llevó a la fragmentación y expansión de los cárteles y una consecuente disputa por los territorios.

Finalmente, el cuarto tipo son las endógenas, de acuerdo con Schedler (2015) desde finales de los noventa, los cárteles mexicanos comenzaron una carrera armamentística que se agravó en 1997 con la aparición de los zetas, un brazo armado del cártel del golfo que se escindió a principios del siglo XXI, cuya estructura organizativa es más similar a un grupo militar que a los grupos

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

narcotraficantes. El surgimiento de este grupo puso de manifiesto uno de los principales problemas, el control de las organizaciones narcotraficantes, pues entre las cabezas y sus brazos armados suelen ocurrir separaciones, las cuales terminan independizándose y formando nuevas organizaciones, de esa forma, han proliferado innumerables grupos de narcotraficantes.

En ciertas regiones del país, esta expansión y disputa territorial del crimen organizado se ha intensificado enormemente al punto de consolidar esferas de poder autónomo que merman la capacidad del Estado para establecer sus normas y cumplir con su función esencial de garantizar los derechos que supone la ciudadanía. Más aún, estos grupos han penetrado la dimensión institucional del Estado, específicamente, gobiernos locales. Los estados de Michoacán, Tamaulipas, Jalisco y Guerrero han sido los más afectados por el crimen organizado, se encuentran en situación de urgencia, según los datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2014, diagnóstico que comprende el período de 2006 a 2012. De los estados mencionados, Guerrero constituye un caso relevante para el estudio de la violencia como se analiza en el siguiente apartado.

2.3 Reconstrucción del proceso Ayotzinapa

Para entender el caso de Ayotzinapa, era necesario discutir el contexto nacional de descontento político y violencia. No obstante, un fenómeno tan complejo como el ataque de Iguala requiere de un suplemento, el cual consiste en una descripción de las características generales de la región, así como de la reconstrucción del proceso en el que se produjo la desaparición de los estudiantes y la protesta política subsecuente.

Contexto regional

Los sucesos ocurrieron en el municipio de Iguala Guerrero. Este estado de la república mexicana, ubicado en la región suroeste del país, presenta una serie de problemas estructurales de la larga data. La violencia es uno de los principales,

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

como señala Illades (2014), se trata de una cadena histórica tejida durante el último siglo eslabonada por levantamientos armados, enfrentamientos con caciques, guerrillas, masacres y represión. Pese a que no es un problema nuevo, en años recientes, la violencia e inseguridad ha llegado a niveles extremadamente altos. Hay que recordar, que es uno de los estados más peligrosos del país de acuerdo a los datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2014, es decir, es un problema de seguridad nacional.

Por otra parte, la inestabilidad política es una constante, la delincuencia organizada y grupos de narcotraficantes se ha expandido por el territorio y penetrado la endeble dimensión funcional pública del estado. Aunado a esto, es el tercer estado más pobre de México, sus características geográficas es de las más accidentadas y complejas; su desarrollo urbano y económico precario. Este es el contexto regional, a grandes rasgos, donde se registraron los hechos violentos en los desaparecieron los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa.

Ahora bien, el movimiento magisterial ha jugado un rol protagónico en la historia política contemporánea de la región, dentro de él, las normales rurales han sido actores claves en el movimiento. En la década de los setenta, las escuelas normalistas de Guerrero fueron semillero de luchas sociales y guerrillas como las encabezadas por Lucio Cabañas y Genaro Vázquez; la Normal Isidro Burgos ubicada en la población Ayotzinapa fue de las principales. El activismo, organización política y acciones radicales de los estudiantes, han sido sus rasgos principales; al igual que los enfrentamientos con policías estatales y federales. La respuesta del gobierno local ante las acciones estudiantiles, históricamente, ha sido represiva y violenta.

Reconstrucción del proceso

Gestación del conflicto

En este contexto de descontento político, violencia e inconformidad social, tuvo lugar el caso “Ayotzinapa”, el cual se originó a partir de los sucesos violentos

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

ocurridos en Iguala, Guerrero, durante la noche del 26 y la madrugada del 27 de septiembre del 2014. Durante ese lapso, un grupo de estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, Isidro Burgos, realizó una toma de autobuses comerciales como parte de un plan para participar en la marcha conmemorativa del 2 de octubre en la Ciudad de México, el contingente fue perseguido y atacado por agentes de la policía municipal.

Los hechos ocurridos, fueron el germen de una crisis política, que durante el desarrollo y crecimiento del conflicto se iría agudizando. A partir de ese momento, se abrieron una serie de pesquisas, una de las principales, fue la investigación oficial de la Procuraduría General de la República, que involucró instancias y funcionarios públicos implicados en el caso; la respuesta y las acciones del gobierno; y, la deficiencia de las medidas implementadas para abordar el caso.

Investigación oficial

La investigación oficial inició la mañana del 27 de septiembre. Desde el principio, los reportes fueron imprecisos y las indagaciones plagadas de irregularidades. No obstante, se reconoció la desaparición de 43 estudiantes. Ese mismo día se acusó al presidente municipal de Iguala, José Luis Abarca, como responsable de los ataques y de la desaparición forzada de los normalistas; inmediatamente se deslindó de los hechos. A los pocos días, padres y familiares de las víctimas desparecidas iniciaron la búsqueda.

Este proceso se caracterizó por una serie de factores políticos y sociales que articulan un entramado y complejo episodio, los ejes y las dimensiones en que ocurrió son múltiples. Sin embargo, lo esencial, es que este proceso sacó a la luz una secuencia de hechos, que en su conjunto provocarían una fuerte crisis política. Los principales fueron: a) el descubrimiento de fosas clandestinas en la región[6], b)

[6] Ninguno de los cuerpos hallados en las fosas descubiertas tanto por los padres como por la PGR eran de los normalistas desaparecidos de acuerdo a los análisis forenses.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

la detención de sospechosos vinculados con grupos narcotraficantes[7], c) el informe final del Procurador Murillo Karam[8]. Con este último, se intentó dar por concluido el caso.

Acción global por Ayotzinapa

La reacción que se dio en la esfera pública nacional e internacional a raíz de los hechos ocurridos y de la repuesta del gobierno mexicano ante la desaparición forzada de los 43 normalistas, se caracterizó por una indignación generalizada, protesta popular y acción colectiva. Los elementos que componen este proceso son: ciclo de protestas globales; formación de redes de organizaciones civiles nacionales e internacionales; impacto en medios de comunicación; intervención de organismos internacionales; y consecuencias políticas y sociales.

Las expresiones de repudio ante los hechos y la respuesta del gobierno, y la exigencia de justicia por parte de la sociedad iniciaron semanas después de que desaparecieran los estudiantes. Las manifestaciones tomaron diversas vías: protestas en espacios públicos, marchas, paros, asambleas, difusión en redes sociales, y, mediante la labor de Organizaciones de la Sociedad Civil principalmente de Derechos Humanos. Este conjunto de acciones se dio paralelamente al proceso de investigación,

El repertorio de acciones fue muy extenso, sin embargo, la que mayor impacto generó fue la denominada *Acción Global por Ayotzinapa*; la cual consistió

[7] Los presuntos implicados detenidos en Morelos, confesaron estar involucrados en la desaparición.

[8] Declaró, según los testimonios de los detenidos y de acuerdo a las investigaciones, que la policía había entregado a los estudiantes arrestados, por órdenes de Abarca, a miembros del cártel Guerreros Unidos, quienes asesinaron, incineraron (en un basurero en Cocula, ubicado en la región Norte del estado) y arrojaron los restos al río San Juan. En este informe, a los estudiantes se les relacionó con un cártel rival. La hipótesis en la se sustentó esta investigación se conoce como el incendio en el basurero de Cocula.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

en jornadas de protestas masivas nacionales e internacionales en las que se exigía la aparición con vida de los 43 estudiantes. Al mismo tiempo se denunciaban las irregularidades de la investigación de la Procuraduría General de la República (PGR) y la obstaculización de las autoridades para la impartición de justicia.

La primera aconteció los días 22 y 23 de octubre, la convocatoria fue altamente exitosa y tuvo repercusiones importantes: la reunión de padres y familiares de las víctimas con el presidente Enrique Peña Nieto; la renuncia del procurador Murillo Karam; una suerte de insurrección popular en Guerrero encabezada por los normalistas de Ayotzinapa y la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación en Guerrero (CETEG) que provocaría la salida del gobernador Ángel Aguirre. Esto generó una enorme conmoción nacional e internacional, caravanas, celebridades, políticos, intelectuales, la Santa Sede, figuras públicas, religiosas, y gran parte de la ciudadanía se sumaron a la causa.

El impacto mediático del caso alcanzó niveles extraordinarios, la cobertura fue global; las críticas al gobierno de Enrique Peña Nieto vinieron no sólo de la sociedad civil, sino también de jefes de Estado y de Gobierno y representantes legislativos de varios países, así como de organismos internacionales. Sin embargo, las acciones paulatinamente comenzaron a desgastarse aunque el crimen sigue sin resolverse. Esto se observó en la marcha por los tres años de la desaparición que se llevó a cabo en septiembre del 2017, que a diferencia de los años anteriores contó con una baja participación.

Informe GIEI

Paralelamente a las protestas y las pesquisas oficiales, se gestaba la creación del GIEI que se constituyó en noviembre de 2014, como una respuesta al rechazo generalizado del Informe de la PGR por parte de los familiares de las víctimas y de buena parte de la ciudadanía. Este grupo representó el intento más claro de resolver por las vías institucionales y de manera democrática el conflicto.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

El GIEI se formó a partir de un acuerdo multilateral entre los padres y familiares de las víctimas, el gobierno mexicano y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Los padres de los normalistas habían solicitado previamente a la CIDH apoyo para realizar una investigación independiente, la cual fue suscrita por la Comisión el 3 de octubre del 2014, y, posteriormente, aceptada por el gobierno mexicano el 18 de noviembre del mismo año. A mediados de enero del 2015 fueron designados los cuatro integrantes del órgano independiente. Su misión era brindar asistencia técnica a la investigación sobre la desaparición forzada de los 43 estudiantes de Ayotzinapa y dar recomendaciones al Estado mexicano en materia de desaparición forzada en el país. La asignación de los expertos se estableció por un plazo de nueve meses que concluiría en octubre de 2015.

A principios de septiembre del 2015, el GIEI presentó los resultados de sus investigaciones en conferencia de prensa. La conclusión del *Informe Ayotzinapa,* rechazaba la hipótesis de la investigación de la PGR del incendio en el basurero de Cocula; al tiempo que proponían nuevas directrices para guiar la investigación y expresaban recomendaciones para el país en materia de Derechos Humanos.

Estos resultados de la investigación independiente generaron una fuerte controversia en el terreno institucional con diversas instancias gubernamentales, principalmente con el presidente Enrique Peña Nieto, SEGOB y la PGR, pues refutaba la hipótesis del basurero de Cocula y por lo tanto la “verdad histórica”. El impacto que tuvo la investigación del GIEI en la esfera pública fue inmenso, a tal grado que se extendería la vigencia del GIEI por seis meses más, a petición de los padres de las víctimas a la CIDH, ante la fuerte presión política y social a nivel nacional e internacional, el gobierno mexicano aceptó la prórroga.

La respuesta ante las 178 peticiones del GIEI fue deficiente, los padres desconocieron el desahogo de los requerimientos como el fin del caso, y suscribieron la ampliación del trabajo de los expertos de la Comisión como el inicio de la investigación verdadera. La evidencia científica hallada por el GIEI durante su investigación, tuvo fuertes repercusiones; principalmente, el desprestigio y la

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

pérdida de credibilidad tanto de las instituciones como del gobierno de Enrique Peña Nieto, que para entonces ya se encontraba mermada.

El Informe Ayotzinapa I generó una serie de reacciones que profundizó la crisis política. La investigación recrudeció la indignación popular que alimentaría e intensificaría el ciclo de protestas a nivel global. Tanto en el ámbito de la política internacional como en la opinión pública nuevamente se manifestaron fuertes críticas contra el gobierno mexicano. El trabajo de los expertos finalizó con el *Informe Ayotzinapa II* presentado a finales de octubre del 2015; el caso sigue sin resolverse.

Finalmente, en el siguiente y último capítulo se desarrolla a profundidad este proceso, como se señaló en la introducción está dividido en cuatro etapas que corresponden a los subtemas de este apartado. En cada etapa se identifican los actores sociales y estatales involucrados en el caso; se plantean sus argumentos y posturas a través de expresiones recuperadas de fuentes hemerográficas, informes y comunicados. La narrativa construida a partir de dicha información relata cómo actores sociales principalmente OSC de derechos humanos y comisiones de expertos internacionales ejercieron la función de representar públicamente la demanda de justicia de los padres. En otras palabras, la narrativa muestra el surgimiento de reivindicaciones representativas.

Instituto Mora

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Capítulo III

Ayotzinapa: la disputa por la representación de justicia

Introducción

En este capítulo se analiza el caso de Ayotzinapa a partir del reclamo de justicia ante la desaparición forzada de los 43 normalistas. Hay que recordar que uno de los elementos que determinan la construcción de reivindicaciones representativas es la coyuntura en la que surgen. En el caso de Ayotzinapa, el contexto mexicano caracterizado por la desconfianza política y la violencia estructural que experimenta el país, permite explicar en parte por qué emergieron estas formas de representación política.

El caso se analiza como un proceso que está dividido en cuatro etapas descritas en el apartado anterior: 1) sucesos violentos y desaparición forzada; 2) investigación oficial; 3) protesta y crisis política; 4) procesamiento del conflicto. En cada una de las etapas se utiliza la matriz de análisis (tabla 2) como una herramienta ilustrativa que sintetiza, ordena y describe los datos obtenidos de fuentes hemerográficas y documentos emitidos por los actores. A través de la información recopilada se da voz a los actores involucrados en cada etapa del proceso, es decir, constituye una narrativa que expresa posturas, acciones, argumentos, reclamos, demandas y respuestas que definieron el desarrollo del caso.

En ella, se identifica un intenso diálogo entre dos partes, por un lado, los representantes del Estado: instituciones, funcionarios y servidores públicos, representantes electos, partidos políticos, poder ejecutivo. Por otro, actores de la sociedad civil: OSC, movimientos sociales, comisiones de expertos, y otro tipo de agentes tale como líderes sociales y agencias internacionales. Estas dos partes son las que disputan el tema o bien público que define el procesos, la justicia.

Es importante señalar que a medida que avanzó el proceso el caso se fue complejizando. Esto se observa en los actores y agentes estatales que se irían involucrando. En la primera etapa, por ejemplo, por parte del Estado sólo intervienen

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

las instancias públicas municipales y estatales de Guerreo; igualmente en la sociedad civil, participan exclusivamente actores y organizaciones sociales locales. En la segunda etapa en cambio, el caso escala a nivel nacional, entonces intervienen los organismos federales del Estado; por ello, el eje de la narrativa se centra en la parte protagonizada por los representantes institucionales locales y federales, específicamente, en sus acciones, declaraciones y argumentos en torno a la investigación que llevaron a cabo. De forma complementaria se plantean las primeras reacciones de la sociedad civil, principalmente del grupo formado por los padres y familiares de los 43 normalistas de Ayotzinapa, y de algunos agentes internacionales.

La tercera etapa es la quizá más compleja pues interactúan un buen número de actores. En ese sentido, la narrativa se centra en la disputa entre el poder ejecutivo y judicial a través de sus principales representantes; y el grupo de padres representado por OSC, comisiones internacionales de expertos, respaldados por un intenso movimiento social. Asimismo, se plantean declaraciones de agencias internacionales, líderes religiosos y comisiones de derechos humanos, actores con una enorme ascendencia que pronunciaron su postura respecto al caso.

En la cuarta etapa se constituye la forma más clara de reivindicación representativa a través de la formación de una comisión de expertos, encargada de llevar a cabo una investigación independiente. En esta etapa, la disputa de la representación se dio principalmente entre el GIEI y el gobierno federal alcanzando su punto más álgido. Cabe subrayar, que al final de cada etapa se presenta un breve suplemento donde se especifica el funcionamiento de la representación, su emisor y la audiencia. Por último, a manera de síntesis se identifican los momentos, episodios o modos en los que se expresan las nuevas formas de representación política.

3.1 Los sucesos violentos y desaparición forzada

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

En esta etapa se originó el conflicto; el análisis se centra exclusivamente en los hechos ocurridos entre el 27 y 28 de septiembre de 2014. Por ello, algunas de las variables propuestas que componen el concepto de reivindicaciones representativas aún no se pueden percibir con claridad, pues es el inicio del proceso, y en ese momento, no existía propiamente una disputa por la representación.

No obstante, se constituye la audiencia a la que se va representar, los padres y familiares de los estudiantes desaparecidos, y el bien público que será objeto de representación, la justicia. En ese sentido, surgen los primeros posicionamientos y argumentos entre los actores en torno a los cuales se desarrollará el proceso; por un lado los 43 normalistas desaparecidos, sus padres y familiares; y por otro, el Estado mexicano a través de sus instancias públicas y representantes políticos autorizados electoralmente.

Tabla 3. Esquema de análisis etapa 1

Etapa 1	**Los sucesos violentos**			
	Agentes estatales:	**Representantes formales:**	**Actores sociales:**	**Otros agentes:**
Actores sociales y políticos que se postulan como representantes	**SSEG SSPEG CEDH**	**Ángel Aguirre José Luis Abarca**	**CENRIB Grupo de padres y madres CETEG CNTE**	
Posiciones, argumentos, reclamos	Institucional	Institucional	Inconformidad	
Objetos de la representación	Justicia	Justicia	Justicia	
Audiencias o colectivos a los que se pretende representar	Estado de Guerrero	Ciudadanos	Estudiantes normalistas	
Condiciones de autorización de la función representativa	Institucional	Electoral	Pertenencia	
Condiciones de rendición de cuentas	Pública	Electoral	Informal	
Eficacia representativa	Muy baja	Muy baja	Muy alta	

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Ejes del conflicto político

Los hechos giraron en torno a una serie de ataques perpetrado por policías preventivos de Iguala y de Cocula contra estudiantes de Ayotzinapa. La noche del 27 y la madrugada del sábado 28 de septiembre del 2014 “México vivió una de las jornadas más devastadoras de su historia reciente” (Proceso, 2016). El episodio se caracterizó por una serie de sucesos violentos que ocurrió en diversos lugares de Iguala Guerrero, la cual involucró una amplia variedad de actores. Estos incidentes no sólo le añaden complejidad al caso sino que le imprimen ambigüedad a los acontecimientos. Las causas de los otros ataques y los actores que participaron en ellos siguen sin conocerse.

Tres eventos ocurrieron casi paralelamente a los ataques de las policías municipales a los estudiantes de Ayotzinapa. El primero fue cerca de la media noche, en la carretera federal Iguala-Chilpancingo. Sujetos armados abrieron fuego contra un autobús comercial que transportaba a un equipo de fútbol de Chilpancingo de la tercera división; uno de los jugadores murió en el ataque. El segundo ocurrió la madrugada del sábado, otro tiroteo se registró en la misma carretera. De acuerdo al reporte, dos vehículos particulares presentaban marcas de bala. Asimismo, un agente del MP que transitaba por el lugar y una mujer resultaron heridos. El tercero tuvo lugar a las 11:00 am del sábado, hora en la que militares informaron haber encontrado el cuerpo de un hombre con el rostro desollado, su identidad sigue desconocida (Aguilar, 2014 A).

Actores sociales y políticos involucrados

- Agentes estatales: Secretaria de Salud del Estado de Guerrero (SSEG), Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (SSPEG), Protección Civil, Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH).

- Representantes formales: Ángel Aguirre ex gobernador de Guerrero (1 de abril de 2011 - 26 de octubre de 2014).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

- Actores sociales: Comité Estudiantil de la Normal Rural “Isidro Burgos” (CENRIB). Padres y familiares de las víctimas (Familiares). Coordinadora Estatal de los Trabajadores de la Educación de Guerrero (CETEG), Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (FECSM).

Posiciones, argumentos o reclamos enunciados por los actores

Los hechos fueron inmediatamente reconocidos y reprobados por el entonces gobernador de Guerrero Ángel Aguirre, quien ordenó al procurador “proceder de inmediato a una orden de presentación del alcalde de Iguala con licencia y el secretario de seguridad del municipio, a efecto de que sean debidamente declarados… proceder conforme a derecho para la detención de ambos exservidores públicos” (Ocampo, 2014). Además, solicitó abrir las líneas de investigación sobre el paradero de los estudiantes:

> “He instruido a todo mi gabinete para que se trasladen y coadyuven en la búsqueda de estos jóvenes; no sólo en el municipio de Iguala sino en toda la región norte. Reitero que no hay tema más importante ahora que poder identificar los lugares donde se encuentran estos jóvenes y que puedan regresar de la mejor manera”. (Ocampo, 2014 a)

De acuerdo a estas declaraciones del entonces gobernador Ángel Aguirre, el caso sería manejado como un asunto local que sería procesado por las instancias estatales correspondientes: Secretaria de Salud, de Seguridad Pública y Protección Civil, bajo la supervisión de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, pues presuponía contar con todos los recursos necesarios para resolver la situación. Hasta ese momento, no había indicio de que lo sucedido pudiese alterar el orden público pues el caso se mantenía dentro de los márgenes institucionales pero sobre todo de la normalidad del contexto socio-político de uno de los estados más violentos del país.

Frente a las declaraciones oficiales de las autoridades, padres de familia y dirigentes del Comité Estudiantil denunciaron en asamblea en la normal de

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Ayotzinapa que tres estudiantes “fueron ejecutados extrajudicialmente” (Ocampo, 2014 b). En esa misma reunión, sostuvieron que se trató de un ataque “premeditado” pues lo ocurrido no era un hecho aislado; en 2011, durante una protesta, alumnos de Ayotzinapa fueron atacados con armas de fuego por efectivos de la policía estatal; el saldo fue de dos estudiantes muertos.

El Comité Estudiantil señaló al gobernador Ángel Aguirre como el culpable de los asesinatos, y solicitó que se le sometiera a juicio político. La respuesta tanto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como de la comisión especial del Congreso de la Unión que se encargó de llevar el caso fue poco efectiva; ambas instancias argumentaron que el gobierno de Guerrero simplemente no siguió sus recomendaciones en torno a la demanda de los estudiantes (Aguilar, 2014 a).

La primera acción de los estudiantes tras los ataques del 27 y 28 de septiembre de 2014 fue viajar a la Ciudad de México en busca del apoyo de organizaciones magisteriales, específicamente de la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE) y de la FECSM. Ante estas organizaciones, denunciaron la represión del gobierno y la falta de información por parte de las autoridades sobre el paradero de sus compañeros (Aguilar, 2014 a).

Consecuencias

Los sucesos violentos tuvieron como consecuencia de acuerdo al último informe del GIEI:

> …cerca de 180 víctimas directas y hasta cerca de 700 familiares afectados, se dio en 9 escenarios diferentes con disparos de armas de fuego y violencia, durante 4-5 horas, y con participación directa de dos cuerpos de policía municipal de Iguala y Cocula, y probable participación de agentes de otros cuerpos de seguridad. (GIEI, 2016: 6).

Análisis representativo

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Esta etapa es muy breve y por lo tanto no existe controversia sobre la función de la representación pública, no hay disputas representativas, nuevas formas se representación, ni reivindicaciones representativas. Sin embargo, en esta génesis del proceso surge el objeto de la representación que será disputado la justicia. Asimismo, se pueden observar las dos partes en torno a las cuales se desarrolla el proceso, por un lado los representantes del Estado, como el alcalde de Igual, el gobernador de Guerrero y las instituciones locales; por otro, la sociedad civil, los padres, familiares y compañeros de los normalistas que comienzan a articularse con organizaciones sociales como el magisterio y OSC de derechos humanos.

3.2 La investigación oficial

Esta etapa se desarrolla en torno a la investigación oficial llevada a cabo por el gobierno mexicano, inicia a nivel local con las primeras indagaciones sobre la desaparición de los 43 normalistas emprendidas por el gobierno de Guerrero, y posteriormente por el gobierno federal. Por ello, el análisis se centra en los mecanismos de acción de los diversos organismos del Estado mexicano ante la demanda de justicia.

En este apartado, los ejes de análisis (como se muestra en la tabla 4) versan sobre el ejercicio de la representación de actores formales tales como agentes estatales y representantes autorizados electoralmente, así como la respuesta de la audiencia a la que pretenden representar, es decir, la demanda del grupo de padres de los 43 normalistas de Ayotzinapa. En síntesis, la observación se sustenta en el ejercicio de la representación formal, es decir, cómo los representantes electos, los funcionarios y servidores públicos involucrados en el caso, ejercieron sus funciones representativas.

Tabla 4. Esquema de análisis etapa 2

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Etapa 2	La investigación oficial			
	Agentes estatales:	**Representantes formales:**	**Actores sociales:**	**Otros agentes:**
Actores sociales y políticos que se postulan como representantes	**Murillo Karam Meade**	**Abarca Aguirre Ortega EPN**	**Grupo de padres y madres**	**EE.UU. Papa Francisco CIDH EAAF**
Posiciones, argumentos, reclamos	Institucional	Institucional	Indignación Desconfianza	Verdad
Objetos de la representación	Justicia	Justicia	Justicia	Justicia
Audiencias o colectivos a los que se pretende representar	Estado mexicano	Ciudadanos mexicanos víctimas de delitos	43 normalistas desaparecidos	Víctimas de desaparición forzada
Condiciones de autorización de la función representativa	Pública	Electoral	Parentesco	Prestigio
Condiciones de rendición de cuentas	Servicio público	Electoral	Informal	Pública
Eficacia representativa	Muy baja	Muy baja	Muy alta	Muy alta

Ejes del conflicto político

Nivel local

El martes 30 inició la investigación oficial; el gobierno de Guerrero comunicó que 57 estudiantes se encontraban desaparecidos; el Comité Estudiantil de la Normal Rural "Isidro Burgos" aclaró que eran 43, información que fue corroborada por la Comisión de Derechos Humanos de Guerrero. Sin embargo, ese mismo día, se publicó en el sitio oficial el cartel con la fotografía de 57 desparecidos (Excélsior, 2014 b). La inconsistencia de la información por parte de las autoridades locales y federales sería una constante durante todo el proceso, lo cual iría generando cada vez más indignación en los familiares y compañeros de los estudiantes desaparecidos, y, paralelamente, en buena parte de la ciudadanía.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Las acciones del gobierno del estado fueron ineficaces y poco ayudaron a resolver el caso. La primera acción fue detener y procesar a un grupo de policías municipales por su presunta participación en los ataques; quedó claro que se trataba de un "chivo expiatorio". Sin embargo, el gran fracaso ocurrió cuando el ex gobernador Ángel Aguirre, a los tres días de los ataques, pidió a José Luis Abarca, el entonces alcalde de Iguala, se presentara a declarar para deslindarse de los hechos; éste pidió licencia por un mes bajo el argumento de no entorpecer las indagaciones y se fugó a los pocos días. En repuesta, la fiscalía de Guerrero presentó cargos contra los Abarca y el titular municipal de Seguridad quien también se encontraba prófugo (Excélsior, 2014 a).

Con cada medida implementada, Ángel Aguirre mostraba una enorme incapacidad para llevar el caso, a tal grado, que dejó de lado la vía institucional y optó por la ruta que mejor conocía, la empresarial. En un acto desmedido, ofreció de su bolsillo una recompensa de un millón de pesos a quien proporcionara información sobre el paradero de los 43 (Excélsior, 2014 a). Estas acciones ineficaces provocaron una desaprobación generalizada de su gobierno; tanto su figura como las instituciones de seguridad, justicia y derechos humanos del estado perdieron toda credibilidad.

A los pocos días, el gobierno federal de México condenaba fuertemente ante el pleno del 3 de octubre de Naciones Unidas los sucesos violentos de Iguala, a los cuales se refirió como el evento más trágico de los últimos tiempos. El gobierno federal en un acto de autoridad ya con el compromiso de la ONU a cuestas, ordenó a la Procuraduría General de la República atraer el caso. Inmediatamente un grupo de agentes del Ministerio Público Federal fue enviado a Iguala para iniciar la investigación (Vicenteño, 2014 a).

Nivel Federal

Tomado el caso por las instancias federales, la postura del presidente Enrique Peña Nieto fue distinta, de una altísima sensibilidad ante los sucesos, y condescendiente hacia los familiares de las víctimas. El presidente se lamentaba públicamente por

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

los hechos (Sánchez, 2014 a) mientras que la presión internacional se hacía cada vez más fuerte; el gobierno de los Estados Unidos solicitó una investigación rápida y eficiente así como el procesamiento de los culpables. La exigencia de justica también se expresaba desde el exterior, actor que sería determinante durante las siguientes etapas del proceso.

La investigación continuó en un entorno de inconformidad e indignación que tendía a generalizarse. A mediados de octubre capturaron al supuesto culpable de la desaparición de los estudiantes; Sidronio Casarrubias, miembro y líder de un grupo criminal local llamado Guerreros Unidos (Tonantzin, 2014 b). Al poco tiempo se probaría que el presunto culpable no estaba relacionado con el caso (Animal Político, 2014) pues se trataba de otro "chivo expiatorio", el incidente no causó mucha sorpresa pues el sistema de justicia mexicano es de los más deficientes de la región, lo cual, sería comprobado y denunciado posteriormente por el GIEI.

En ese momento, el escenario de la investigación era muy semejante al ocurrido en Guerrero, no había indicios claros sobre lo que había pasado después de los ataques ni pistas de donde pudieran estar lo estudiantes. La PGR estaba lejos de proveer certeza sobre los "hechos" y dar respuestas claras; así, la historia cada vez se volvía más nebulosa. Para contener la presión y los ataques al presidente Enrique Peña Nieto, cuya aprobación descendía dramáticamente, la estrategia se centró en culpar y perseguir a las autoridades locales. Una de las lecturas se centra en los cálculos electorales pues los gobiernos tanto municipal como estatal eran de un partido opositor, el Partido de la Revolución Democrática (PRD); por ende, las consecuencias políticas no repercutirían, aparentemente, sobre el partido en el gobierno federal, el PRI.

La fiscalía señaló entonces a los Abarca como autores intelectuales de los ataques a los estudiantes y de su desaparición (Vicenteño, 2014 b); el problema era que el ex alcalde de Iguala y su esposa se encontraban prófugos. Ante la presión del gobierno federal, Ángel Aguirre renuncia al cargo bajo el argumento de que su salida generaría un mejor clima político (Aguilar y Reyes, 2014). Fue sustituido por Rogelio Ortega, alto funcionario de la Universidad Autónoma de Guerrero, quien

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

contaba con el visto bueno del presidente; el nombramiento no tuvo prácticamente oposición en el Congreso de Guerrero; su mandato duraría un año hasta las siguientes elecciones (Aguilar, 2014 c). Esta medida también fracasó: la salida de Aguirre poco contribuyó a mejorar la situación, Rogelio Ortega tampoco logró resolver el caso.

La versión oficial

Hacia finales de octubre, agentes de la PGR y militares encontraron restos humanos en un tiradero de basura en Cocula, Guerrero. Al día siguiente, el procurador anunció la detención de cuatro miembros del grupo criminal Guerreros Unidos quienes confesaron haber participado en la desaparición de los 43 estudiantes (Excélsior, 2014 c). La línea de investigación llevó hacia Cocula; las pesquisas giraron en torno a interrogatorios a funcionarios, policías y el alcalde del municipio; no obstante, las pruebas no eran contundentes.

Para esas fechas, la situación se estaba saliendo de control; el gobierno mexicano entraba en una crisis política, la presión era demasiada, hasta la Santa Sede externó la gravedad de lo ocurrido a través del Papa Francisco, quien aludió en la audiencia general a los estudiantes desaparecidos (EFE, 2014). Frente a la presión, en un hecho inédito, el presidente Enrique Peña Nieto aceptó reunirse en privado con los padres de los 43 estudiantes desparecidos. Cabe señalar que no fue sino hasta once días después de los ataques y tras el escándalo internacional, que el presidente se expresó por primera vez sobre el caso.

Desde un inicio, el grupo formado familiares y compañeros de las víctimas sostuvo una clara oposición al gobierno, a través de la denuncia de irregularidades, el trato displicente y la obstaculización de las instituciones para impartir justicia. Consecuentemente, en la reunión, Enrique Peña Nieto fue duramente criticado. No obstante, anunció una serie de acuerdos, mismos que fueron rechazados por los padres pues argumentaban que las promesas hechas por el presidente no eran suficientes (Sánchez, 2014 b).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

A principios de noviembre, en la ciudad de México, capturaron a los Abarca (Vicenteño, 2014 c); el ex alcalde prófugo fue procesado y encarcelado por los delitos de secuestro, delincuencia organizada y homicidio calificado; su esposa, María de los Ángeles Pineda, fue detenida provisionalmente (Vicenteño, 2014 d). Sin embargo, el arresto se dio muy tarde, la crisis política era inminente, el encarcelamientos de los Abarca era muy poco para satisfacer la demanda internacional de justicia. Como parte de ésta, el 18 de noviembre se formalizaría el acuerdo mediante el cual, la CIDH, proporcionaría asistencia técnica al gobierno mexicano sobre el caso de los 43 estudiantes desaparecidos (Proceso, 2016).

"Muchas gracias. Ya me cansé."

El 7 de noviembre el grupo de familiares de los 43 estudiantes sostuvo otra reunión con el gobierno federal en el hangar del aeropuerto de Guerrero. En esa ocasión fue con el procurador Jesús Murillo Karam; después del encuentro, declaró que, de acuerdo a los testimonios recogidos por la PGR, tres miembros capturados del grupo Guerreros Unidos confesaron haber ejecutado a los 43 estudiantes. Según la declaración y los peritajes de la procuraduría, los cuerpos fueron incinerados en un basurero en Cocula, triturados, depositados en bolsas y arrojados al río San Juan. Los restos calcinados hallados en el basurero serían enviados a la Universidad de Innsbruck, Austria, para realizar una prueba de ADN que corroborara la identidad de las víctimas (Excélsior, 2014 d).

La conferencia duró alrededor de una hora; posteriormente se abrió una ronda de preguntas de aproximadamente 15 minutos, tras su última repuesta, el procurador concluyó con la frase "Muchas gracias. Ya me cansé". La declaración se viralizó rápidamente y el procurador se volvió tendencia mundial (Proceso, 2016) las redes sociales se llenaron de memes, cartones y chistes que ridiculizaban al titular de la PGR; con ello, el rechazo generalizado al gobierno federal se hizo evidente. Los índices de aceptación y popularidad del presidente habían descendido dramáticamente y se encontraban en los niveles más bajos a escasos dos años de su mandato.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

“La verdad histórica”

A principios de diciembre dos sucesos tuvieron trascendencia, el primero fue la declaración de Enrique Peña Nieto en el municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero, donde exhortaba a los mexicanos a dar un paso adelante y superar esa etapa; el discurso sólo generó más descontento e indignación. El segundo, giró en torno al análisis de los restos hallados en el basurero de Cocula, los cuales, de acuerdo al Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) coincidieron con el ADN de Alexander Mora, uno de los 43 estudiantes de Ayotzinapa. Los familiares reconocieron la validez de las pruebas presentadas e hicieron un llamado para continuar con las movilizaciones (Animal Político, 2014).

La trágica noticia era la coyuntura perfecta para cerrar la investigación e imprimirle validez a la hipótesis sobre el incendio en el basurero de Cocula. Con este precedente, a finales de enero del 2015 el gobierno federal intentó dar por concluido el caso. La investigación de la PGR presentada por Jesús Murillo Karam continúo, como se mencionó previamente, con la versión de que los estudiantes fueron secuestrados, ejecutados, calcinados, triturados y los restos arrojados en bolsas al río San Juan. El procurador, al finalizar su discurso sentenció los resultados de la investigación con la frase “ésta es la verdad histórica”, con ello, como había expresado el presidente previamente, se intentaba “superar esta etapa” y “dar un paso adelante” (Proceso, 2016).

Al momento de la presentación de la “verdad histórica”, la tensión política y social se encontraba al límite. La versión fue descalificada por los padres, familiares y compañeros de los 43 estudiantes desaparecidos. Las críticas se manifestaron a nivel nacional e internacional por especialistas, académicos y buena parte de la opinión pública. El “paso adelante” fue hacia una agudización de la crisis política; al mes, Jesús Murillo Karam renunciaría a su cargo como procurador de la República (Proceso, 2016) otra medida desesperada del gobierno de Enrique peña Nieto para apaciguar el clima político.

<u>Actores sociales y políticos involucrados</u>

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

- Agentes estatales: Comisión Estatal de Derechos Humanos. Fiscalía de Guerrero. Procuraduría General de la República. Ministerio Público Federal. Jesús Murillo Karam procurador general de la República (4 de diciembre de 2012 - 27 de agosto de 2015). José Antonio Meade Kuribreña, Secretario de Relaciones Exteriores (1 de diciembre de 2012 - 27 de agosto de 2015).
- Representantes formales: José Luis Abarca Presidente Municipal de Iguala (1 de enero de 2012 - 30 de septiembre de 2014). Ángel Aguirre Gobernador de Guerrero (1 de abril de 2011 - 26 de octubre de 2014). Enrique Peña Nieto Presidente de México (desde el 1 de diciembre de 2012). Rogelio Ortega Gobernador de Guerrero (26 de octubre de 2014 - 26 de octubre de 2015).
- Actores sociales: Comité Estudiantil de la Normal Rural “Isidro Burgos”. Grupo de familiares de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa.
- Otros agentes: Gobierno de los Estados Unidos de América. El Papa Francisco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Equipo Argentino de Antropología Forense.

Posiciones, argumentos o reclamos enunciados por los actores

Desde un inicio, la postura de los diversos niveles de gobierno fue errática, los sucesos violentos ocurridos se abordaron como un problema local pues las autoridades consideraban que sería un acontecimiento producto de la narco-violencia. Bajo ese tratamiento, el gobierno federal se deslindaba de asumir mayores responsabilidades; lo que no esperaban es que el caso cobrase la enorme relevancia que llegó a tener. Ante la creciente presión nacional e internacional la postura fue transitando de la displicencia a la condescendencia.

Lo anterior se observa en las declaraciones y acciones de los representantes electos popularmente. Abarca, principal sospechoso y responsable a los dos días de los ataques se deslindó de los hechos:

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

> “He tomado la decisión de separarme legalmente del cargo, solicitando licencia temporal por el plazo de 30 días, a efecto de que las investigaciones no sean entorpecidas por la representación popular que ejerzo, a este honorable cabildo solicito apruebe mi petición”. (Tonantzin, 2014 a)

Al tiempo que pedía licencia, solicitaba que no se le juzgara ni persiguiera, y con cierta empatía condenaba los hechos ocurridos:

> “De acceder a mi solicitud hago un llamado a la prudencia política, para no perder la objetividad, que debe regir la actuación y participación de todos y cada uno de los actores políticos y sociales, ante estos hechos aberrantes”. (Tonantzin, 2014 a)

El alcalde inmediatamente después solicitar su separación del cargo se dio a la fuga. Así, conforme se desarrollaba el proceso, la tensión, inconformidad y la demanda de justicia crecía vertiginosamente, la respuesta del gobierno federal pasó de la indiferencia a la transigencia prácticamente de un día al otro. El 7 de octubre en conferencia de prensa en Iguala Jesús Murillo Karam condenó los hechos haciendo énfasis en la institucionalidad y legalidad de las acciones que llevaría a cabo:

> “La indignación que tenemos es seria. No nos va a hacer actuar de manera ni violenta ni irresponsable, actuaremos en los términos de la ley… ni los mexicanos ni el gobierno ni los guerrerenses vamos a admitir de ninguna manera que ningún grupo se imponga sobre la sociedad, de ninguna manera. Una amenaza de ésas solamente servirá para ser mucho más contundentes en su persecución, pero no hará que se actúe de manera violenta ni irresponsable, se hará en los términos de la ley”. (Vicenteño, 2014 a)

Así, insistía de nuevo en actuar conforme a la ley para posteriormente, anunciar que la Procuraduría General de la República absorbería el caso:

> “… estamos tomando todos los hilos de investigación del caso de jóvenes desaparecidos… Para llegar hasta el fondo, encontrar la verdad y poder

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

sancionar y castigar con todo lo que la Ley señale a quienes hayan sido responsables de un hecho tan doloroso". (Vicenteño, 2014 a)

Una vez asumido el caso, se convertía en un problema nacional, y por lo tanto en responsabilidad del gobierno federal. El procurador expresaba claramente la "sensibilidad" del gobierno federal, con ello cambiaba su postura ante la tragedia:

> El Estado mexicano "no puede darse el lujo de ignorar una situación de esta naturaleza y si bien, respetuosos de la competencia local que en principio tenía el caso, hoy ante la posibilidad real de lo que puede parecer un hecho lamentable, grave, la indicación es que con toda la fuerza del Estado actuemos para buscar la verdad, la sanción y el castigo". (Vicenteño, 2014 a)

La buena voluntad política para resolver el caso e impartir justicia se ponía por delante. Finalmente manifestaba a nombre de Enrique Peña Nieto, que había tomado cartas en el asunto, y que el caso era una prioridad de su gobierno. Al mismo tiempo, enfatizaba en el castigo a los culpables, una de las principales demandas que se expresaban en la esfera pública:

> "Estamos enviando también un equipo de investigación, se trasladará el jefe de la Agencia de Investigación, y su servidor (acudirá eventualmente) que seremos los responsables directos de la investigación. Esta no es sólo una instrucción, es el ánimo y el deseo del gobierno de este país de que estas cosas no se puedan a repetir… El Estado Mexicano, me dijo el Presidente de la República, no debe de darse el lujo de ignorar una situación de esta naturaleza, y si bien respetuosos de la competencia local que en principio tenía el caso hoy, ante la posibilidad real de lo que puede parecer un hecho lamentable, grave, la indicación es que con toda la fuerza del Estado actuemos para buscar la verdad, la sanción y el castigo, debe quedar bien claro, bien claro que no habrá impunidad". (Vicenteño, 2014 a)

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Cabe señalar que uno de los problemas estructurales del sistema de justicia mexicano es la impunidad, el cual fue reconocido por el procurador. Si el sistema de justicia mexicano fuera eficiente, no hubiese sido necesario expresar que no habría impunidad. En ese sentido, el gobierno mexicano reconoce la existencia de este problema en su gobierno. La postura de condescendencia hacia las víctimas y sus familiares se sostuvo, al par se mantuvo el argumento de la legalidad, y al mismo tiempo, se implementó una estrategia de culpabilizar y perseguir al gobierno de Guerrero, no contundentemente pero sí como una medida para tranquilizar el clima político. Esto se observó en la anuencia del gobernador Ángel Aguirre ante la latente posibilidad de que se le responsabilizara. En Acapulco, en conferencia de prensa, manifestó "si mi renuncia ayuda a resolver el problema, no tengo ningún inconveniente en irme" (Vicenteño, 2014 a).

En ese mismo discurso, de manera complaciente anunciaba su plena disposición para separarse del cargo:

> "En este escenario de tragedia me niego a que el debate público se centre en si se debe o no permanecer el gobernador en su encargo; la prioridad debe de ser continuar con la búsqueda de los jóvenes desaparecidos y garantizar que los responsables de estas graves violaciones a los derechos humanos sean castigados" (Aguilar y Reyes, 2014 b).

De esa forma, anunciaba su salida con la mejor actitud, con una postura de hombre de Estado, estaba dispuesto a asumir las consecuencias de los resultados de la investigación:

> "Yo dije que si mi separación del cargo ayudaba a resolver este asunto, no habría objeción en ello y señalé también que mi obligación era asumir con responsabilidad esta emergencia, obligación que he encabezado incansablemente hasta el día de hoy". (Aguilar y Reyes, 2014 b)

Aparentemente algún tipo de acuerdo se negoció para que dejara el cargo, pues Ángel Aguirre no era particularmente cercano a Enrique Peña Nieto. Hay que recordar que aunque no fuese propiamente perredista ni opositor del presidente,

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

contendió por el PRD contra Manuel Añorve, priista de larga trayectoria, en las elecciones de 2010 por la gubernatura de Guerrero. Finalmente, anunció su separación del cargo elogiando al presidente "Agradezco al gobierno de la República, encabezado por Enrique Peña Nieto, su apoyo en momentos difíciles que vivimos los guerrerenses, especialmente con motivo de los huracanes *Ingrid* y *Manuel"* (Aguilar y Reyes, 2014 b).

Fue sustituido por Rogelio Ortega el 27 de octubre, quien en Chilpancingo Guerrero, en el discurso de la toma de posesión mostraba esa misma línea voluntarista del gobierno:

> "Quiero decirle a los jóvenes de la escuela Normal Rural de Ayotzinapa 'Isidro Burgos', con quienes he tenido la fortuna de convivir, trabajar y dialogar, desde que fui presidente de la Federación Estudiantil Universitaria Guerrerense y cuando trabajé en la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior del estado de Guerrero, que confíen en la palabra de Rogelio Ortega; trabajaré junto con ellos, en un diálogo franco, abierto, de cara a la sociedad, para que sus demandas sean atendidas". (Aguilar, 2014 c)

Al igual que Aguirre, expresó su buena voluntad para colaborar con el gobierno federal, el nuevo gobernador se refería expresamente al presidente: "Quiero dirigirme al licenciado Enrique Peña Nieto, presidente de México, en este momento crucial para la reconstrucción de la paz, la armonía y la gobernabilidad democrática, necesitamos de todo su apoyo" (Aguilar, 2014 c). Asimismo, anunció enero de 2015 como la fecha límite para terminar con la crisis por la que atravesaba el estado; continuaba con el mismo argumento de la institucionalidad: "No podemos llegar a enero con una crisis de ingobernabilidad: tenemos que llegar en armonía, poniendo por delante el interés de Guerrero" (Aguilar, 2014 c), lo anterior, aludía al proceso electoral que se llevaría a cabo en 2015.

Con más buena voluntad que condescendencia llamó a todas las organizaciones sociales a sumarse a la lucha, especialmente al magisterio:

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

> “A las y los maestros de la CETEG, así como a todos los movimientos sociales, incluso a los antisistémicos, les quiero manifestar la disposición de este nuevo gobierno de la ciudadanía, este nuevo gobierno de la reconciliación, nuestra disposición al diálogo para allanar diferencias” (Aguilar, 2014 c).

Su discurso no sólo mostraba su buena voluntad sino también cierto contenido progresista, afirmaba que lucharía, dentro de la ley, por la libertad de los presos políticos. Señaló: “Haremos todos nuestros esfuerzos y coadyuvancia para lograr la libertad de los guerrerenses recluidos, dirigentes y luchadores sociales recluidos en prisión con apego a la ley, con apego al derecho y con apego a la justicia” (Aguilar, 2014 c). Respecto a esto último fue más consecuente; durante su gobierno promovió la liberación de Nestora Salgado líder de la policía comunitaria de Olinalá que se encontraba detenida por cuestiones políticas, sin embargo, fue liberada hasta el 18 de marzo de 2016.

La estrategia del gobierno federal mantuvo las mismas líneas. Primero mostrar absoluta empatía con el grupo de padres y denunciar la tragedia de los hechos. Segundo, proclamar un discurso de completo apego a las leyes. Tercero, responsabilizar al gobierno local. Cuarto actitud colaborativa. Siguiendo esas líneas, Enrique Peña Nieto el 7 de octubre, en palacio nacional, señaló que su administración mantendrá de manera institucional la cooperación con las autoridades locales hasta sancionar a quienes tengan responsabilidad en estos crímenes. En torno a la legalidad señaló: “Conocer la verdad y asegurar que se aplique la ley a los responsables de estos hechos que son sin duda: indignantes, dolorosos e inaceptables…En el Estado de Derecho no cabe el mínimo resquicio para la impunidad” (Sánchez, 2014 a).

Respecto a la denuncia de los sucesos violentos, a los cuales se refirió 11 días después de que ocurrieron, dirigió un mensaje a la sociedad mexicana donde expresó su consternación: “como Presidente me encuentro profundamente indignado y consternado ante la información que ha venido dándose a lo largo del

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

fin de semana" (Sánchez, 2014 a). De igual forma, la empatía hacia las víctimas y sus familiares sería una constante:

> "La sociedad mexicana, los familiares de los jóvenes, lamentablemente que se encuentran desaparecidos, demandan, con toda razón, el esclarecimiento de los hechos y que se haga justicia; que se encuentre a los responsables de estos hechos y que no quepa aquí impunidad alguna…Ante ello, quiero puntualizar dos cosas, de manera muy particular: Primero, como lo expresé hace apenas algunos días, al haber conocido de estos hechos de violencia, el gobierno de la República mantendrá de manera institucional, cooperación y colaboración con las instancias de procuración y de seguridad del Estado de Guerrero para el debido esclarecimiento". (Sánchez, 2014 a)

No obstante, la estrategia de perseguir y culpar al gobierno de Guerrero se hacía compatible con la cooperación:

> "Pero, por otro lado, y en el marco de las atribuciones del gobierno de la República y del Gabinete de Seguridad, he instruido a sus elementos para que tomemos acciones, participemos en lo que permita el debido esclarecimiento de los hechos, encontrar a los responsables y aplicar de manera estricta la ley ante estos hechos; conocer la verdad y asegurar que se aplique la ley a los responsables de estos hechos que son, sin duda, indignantes, dolorosos e inaceptables". (Sánchez, 2014 a)

En principio, esta estrategia le iba permitir al presidente deslindarse de la culpa, al mismo tiempo que intentaba desviar la atención hacia las autoridades locales, ello quedaría más claro con la famosa *verdad histórica* y el encarcelamiento de los Abarca el 5 de noviembre de 2014. Ese mismo día el ex alcalde de Iguala declaró: "Estoy cansado de esconderme. Ya no aguantaba la presión" (Vicenteño, 2014 c). La otra línea se mantuvo durante prácticamente todo el proceso, sin embargo, sería una de las más duramente cuestionadas, la legalidad, sobre la cual el presidente expresaba:

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

> “Por eso, la instrucción que he dado a los elementos, o a las instituciones que forman parte del Gabinete de Seguridad para que actuemos en el marco de nuestras atribuciones y podamos contribuir al debido esclarecimiento de estos hechos, a dar con los responsables y aplicar la ley de manera estricta”. (Sánchez, 2014 a)

Finalmente, recalcaba su compromiso con la sociedad mexicana: “mantendremos informada a la sociedad mexicana de nuestra actuación, de la información que vayamos teniendo y de la profunda investigación que estaremos haciendo para dar con los responsables de estos actos de violencia, insisto, indignantes, dolorosos, inaceptables y que no merece nuestro país” (Sánchez, 2014 a). Este último, sería uno de los puntos más controversiales, pues la información fue proporcionada de manera imprecisa y tardía. No obstante, ese mensaje de empatía y buena voluntad hacia las víctimas fue llevado al exterior a través del entonces canciller José Antonio Meade Kuribreña, quien declaraba:

> “El día de hoy, recordando lo que los embajadores hacen en materia de dar a conocer a nuestro país fuera, les estamos pidiendo que den a conocer, que hagan eco del compromiso que hiciera hoy en la mañana el presidente Enrique Peña Nieto con firmeza, con claridad en su mensaje… De cara a los recientes acontecimientos que sucedieron en nuestro país, en dónde él decía —y le hemos pedido a nuestros embajadores y cónsules que así lo acrediten ante el mundo— que en este país no cabe frente a estos hechos de violencia el más mínimo resquicio para la impunidad. Ese mensaje que hoy expresó el presidente le hemos pedido a nuestros embajadores y cónsules lo den a conocer con toda claridad frente al mundo”. (Sánchez, 2014 a)

El mensaje de la cancillería fue una reacción a la creciente presión internacional; Estados Unidos, la Unión Europea, el Cono Sur entre otros agentes internacionales exigían vigorosamente al gobierno mexicano dar con el paradero de los 43 estudiantes desparecidos. En este contexto, una de las voces que más eco tuvo fue la del Papa Francisco. El pontífice argentino dedicó en la plaza de San

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Pedro ante miles de fieles unas palabras para el pueblo mexicano que “sufre la desaparición de sus estudiantes y por tantos problemas parecidos, que nuestro corazón de hermanos esté cerca de ellos, orando en este momento" (EFE, 2014 a), la audiencia la pronunció en castellano, de ahí el mensaje tuviese una enorme repercusión.

La respuesta de los padres de familia de los 43 normalistas desaparecidos ante las declaraciones del gobierno fue la siguiente. El 8 de noviembre en un hangar en el aeropuerto de Chilpancingo sostuvieron una reunión con Murillo Karam, donde exigieron que se permitiera que expertos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ayudaran en la búsqueda. Esto se debía, a su desconfianza en las instancias federales, por ello, pidieron que las investigaciones de la PGR se sustenten en pruebas científicas y no sólo en las declaraciones obtenidas por los detenidos. Inmediatamente hicieron notar la inconsistencia de la información que recibían de las autoridades: “Ya nos los mataron varias veces, primero dijeron que los mataron y los fueron a tirar a las fosas, como aquella idea de que los mataron y los fueron a tirar a los basureros de Cocula” (Excélsior, 2014 d). No obstante, en rueda de prensa, el procurador dijo que no tiene la certeza de que eso hubiese ocurrido refiriéndose a la versión del basurero de Cocula.

La postura del grupo de padres fue contundente y opositora al gobierno; desde un inicio, exigieron la presentación con vida de sus hijos, sobre las declaraciones de Murillo Karam expresaron: “la información que nos dio el procurador efectivamente no es la información que nosotros queremos, porque nosotros luchamos por la presentación con vida de los 43 normalistas desaparecidos el pasado 26 y 27 de septiembre” (Excélsior, 2014 d). De igual forma, solicitaron mejores pruebas forenses para poder identificar los cuerpos que habían aparecido durante la investigación en diversas fosas clandestinas. En ese sentido, expresaron su completa desconfianza en las instancias federales al afirmar que sólo confiaban en los peritos argentinos para la identificación de los cuerpos (Excélsior, 2014 d).

Objeto de la representación

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Durante esta etapa se observa claramente el bien público que fue y sigue siendo motivo de debate, la impartición de justicia.

Referentes de la representación

Los representados durante esta etapa son los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa, en tanto que son ciudadanos mexicanos víctimas del delito de desaparición forzada.

Condiciones de autorización

En este caso, la autorización corresponde al modelo tradicional de la democracia liberal, la electoral. En ese sentido, los representantes formales, Abarca, Aguirre y Enrique Peña Nieto, fueron autorizados como representantes mediante el sufragio.

Condiciones de rendición de cuentas

En esta etapa la rendición de cuentas desde el inicio no fue transparente. Como se ejemplificó en varios casos, la respuesta de los diferentes niveles de gobierno fue ineficaz. Lo anterior, no sólo mostró la incapacidad de los agentes estatales para llevar a cabo la investigación y la ineficiencia del sistema de justicia; sino que también, sacó a la luz la casi nula aptitud de los representantes electos, incluido el poder ejecutivo, para ejercer representación pública sobre los reclamos de justicia de la ciudadanía.

Eficacia representativa

El rechazo del grupo de padres de los 43 estudiantes desaparecidos hacia los diversos niveles de gobierno, muestra el deficiente cumplimiento de las funciones representativas de los gobernadores de Guerrero y el presidente de México. Es

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

decir, no fueron capaces de representar a las 43 víctimas de desaparición forzada como guerrerenses y ciudadanos mexicanos, ni las demandas de sus familiares.

Consecuencias

Las consecuencias de la investigación oficial fueron muchas y diversas. Sin embargo, se identifican por su relevancia política las siguientes: la fuga y el encarcelamiento de Abarca y su esposa; la separación de Aguirre de su cargo; la insurrección popular en Guerrero, la crisis del PRD; la renuncia de Murillo Karam; el desprestigio a nivel nacional e internacional del gobierno de Enrique Peña Nieto; el intenso ciclo de protestas; y, finalmente, la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso Ayotzinapa.

Análisis representativo

La investigación estuvo llena de irregularidades, esto fue una constante durante todo el proceso, lo cual se corroboraría científicamente con los resultados de los dos informes del GIEI. Esta investigación terminó de hacer altamente verosímil el reclamo de justicia y legitimar el desconocimiento de las autoridades por parte del grupo de padres y madres de los 43 normalistas de Ayotzinapa, pues efectivamente, los representantes y funcionarios públicos no cumplieron sus funciones.

Lo anterior se observa cuando el caso es atraído por el gobierno federal, hay que recordar que el presidente Enrique Peña Nieto y su gobierno tardó once días en pronunciarse sobre los ataques de Iguala, y que sólo lo hizo a raíz del escándalo internacional. En otras palabras, ante la ineficacia de los representantes del gobierno local, la demanda nacional e internacional por el esclarecimiento de los hechos y la impartición de justicia, el gobierno se vio “obligado” a representar a los 43 normalistas desaparecidos como ciudadanos mexicanos víctimas de un delito que atenta contra una serie de derechos humanos.

No obstante el gobierno de Enrique Peña Nieto, fue incapaz de ejercer con eficacia sus funciones representativas, esto se debió principalmente al rechazo de

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

los familiares de las víctimas; hay que recordar que la representación en cualquiera de sus modalidades necesita emisión y reconocimiento de una audiencia. En esta etapa, los representantes federales se pronunciaron demasiado y tomaron acciones demasiado tarde. Eso aunado al desprestigio de los gobiernos tanto local como federal provocó desde el inicio el rechazo de la audiencia, el grupo de padres y madres de los normalistas desaparecidos.

3.3 Protesta y crisis política

Esta etapa se caracteriza por un ciclo de protestas que surgió a raíz de la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa. El movimiento tuvo como demandas principales la presentación con vida de los estudiantes, castigo a los responsables y la renuncia del presidente Enrique Peña Nieto. Las diversas formas de acción colectiva se dieron en un contexto de crisis política y gobernabilidad. Los diversos niveles de los poderes públicos fueron incapaces de responder por las vías institucionales a las demandas nacionales e internacionales de diversos actores que exigían esclarecer la verdad sobre los hechos e impartir justicia.

Al tratarse de un movimiento internacional que reunió a diversos agentes, las categorías de análisis que componen el concepto *reivindicaciones representativas* en algunos casos son más claros que en otros. Para reducir las complejidades en la observación de este fenómeno, se toma como eje principal la disputa pública entre el grupo de padres y madres de los normalistas desaparecidos con sus respectivos interlocutores: OSC de derechos humanos y la Ceteg principalmente; y el gobierno federal mexicano a través de sus agentes estatales: Miguel Ángel Osorio Chong secretario de gobernación y Jesús Murillo Karam procurador general de la República. La tabla 5 ilustra el amplio espectro de actores en esta etapa, además también se da voz a otros agentes sociales, políticos y estatales nacionales e internacionales, para mostrar el enorme impacto social que generaron los sucesos violentos ocurridos en Iguala.

Tabla 5. Esquema de análisis etapa 3

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Etapa 3	Protesta y crisis política			
	Agentes estatales:	**Representantes formales:**	**Actores sociales:**	**Otros agentes:**
Actores sociales y políticos que se postulan como representantes	**Osorio Chong CNDH**	**EPN**	**CDHMT Prodh Grupo de padres y madres**	**CIDH EAAF**
Posiciones, argumentos, reclamos	Condescendencia	Condescendencia	Indignación	Verdad
Objetos de la representación	Justicia	Justicia	Justicia	Justicia
Audiencias o colectivos a los que se pretende representar	43 normalistas desaparecidos	43 normalistas desaparecidos	43 normalistas desaparecidos	43 normalistas desaparecidos
Condiciones de autorización de la función representativa	Pública	Electoral	Confianza	Prestigio Profesionalismo Internacional
Condiciones de rendición de cuentas	Servicio público	Electoral	Específicas	Públicas Transparentes
Eficacia representativa	Muy baja	Muy baja	Muy alta	Muy alta

Ejes del conflicto político

Las manifestaciones se dieron a la par de la investigación. La información sobre los ataques ocurridos en Iguala, la desaparición de los normalistas y la respuesta del gobierno, generaron inmediatamente un ambiente de indignación, que, en un contexto generalizado de descontento político, activó un ciclo de protestas y acciones colectivas. La primera tuvo lugar en la Ciudad de México, el 3 de octubre de 2014; ese mismo día, el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, dejó clara la postura del gobierno federal; en su discurso argumentó que se trataba de “un asunto del ámbito local” (Proceso, 2016), por lo tanto, la PGR no atraería el caso. Con esa declaración dejaba claro que las instancias federales no serían las responsables de la investigación.

La postura del gobierno fue rechazada por parte de la sociedad civil. Tras las declaraciones de Osorio Chong, la gente llenó el zócalo capitalino con veladoras para exigir una investigación efectiva sobre la desaparición de los estudiantes de

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Ayotzinapa. A los 11 días de los sucesos violentos, el evento ocurrido en Iguala se había convertido en un escándalo internacional (Animal Político, 2014); como se señaló en el apartado anterior, fue entonces cuando Enrique Peña Nieto habló por primera vez sobre el caso.

Posteriormente, el mismo día del arresto de los Abarca, el 22 de octubre, tuvo lugar una manifestación masiva de aproximadamente 25 mil personas, cuya demanda principal era la exigencia de la aparición con vida de los estudiantes (Vicenteño, 2014 c). A partir de ese momento, se intensificaría el ciclo de marchas, protestas paros y diversas formas de acción colectiva a nivel nacional e internacional, entre las que destacaría, la famosa *Acción Global por Ayotzinapa*.

Esta forma de acción colectiva se dio simultáneamente en un bueno número de países de diversos continentes. La Acción Global por Ayotzinapa consistía en un mecanismo sistemático y periódico a través del cual se exigía al gobierno mexicano la aparición con vida de los 43 estudiantes. Esta demanda por la impartición de justicia y la denuncia de irregularidades de la investigación de la PGR fue una expresión generalizada de diversos sectores de la sociedad.

<u>Actores sociales y políticos involucrados</u>

- Agentes estatales: Miguel Ángel Osorio Chong secretario de Gobernación (1 de diciembre de 2010 – 10 de enero de 2018). Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).
- Representantes formales: Enrique Peña Nieto presidente de México.
- Actores sociales: Comité Estudiantil de la Normal Rural “Isidro Burgos”. Grupo de familiares de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa. Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. Movimiento estudiantil. Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación. Coordinadora Estatal de los Trabajadores de la Educación de Guerrero.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

- Otros agentes: Amnistía Internacional (AI). Figuras públicas tales como mandatarios, artistas, celebridades, líderes religiosos, periodistas.

Posiciones, argumentos o reclamos enunciados por los actores

Como se mencionó en el apartado anterior, la postura del grupo de padres se caracterizó desde el inicio por una desconfianza generalizada hacia las acciones de los diversos niveles de gobierno. Esto se observa en las declaraciones de Bernabé Abrajan padre de Adán Abrajan, uno de los 43 normalistas desaparecidos. En la reunión del 10 de octubre de 2014 con Osorio Chong y Murillo Karam, expresó en una entrevista para el periódico *La Jornada* su incredulidad en la capacidad del gobierno federal para resolver el caso:

> "Quiero decir por este medio que si el presidente Enrique Peña Nieto no va a poder encontrar a nuestros hijos, si no nos va a apoyar en la búsqueda, que lo diga claramente. Y si es así, entonces yo voy a pedir que venga personal de Estados Unidos. Ellos tienen más medios y tecnología. Ellos sí los van a poder encontrar". (Petrich, 2014)

A esta voz se sumó la de Clemente Rodríguez, padre de otro de los 43 estudiantes desaparecidos, Christian Alfonso Rodríguez Telumbre, en la misma entrevista dijo: "Confianza vamos a tener hasta que nos entreguen a nuestros hijos. Queremos hechos, no declaraciones" (Petrich, 2014). Por ende, el grupo conformado por los padres y familiares de las víctimas articuló una red de actores de la sociedad civil en quienes depositaron su confianza entre los cuales destacó el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan.

Otro de los actores al que le confirieron desde un inicio autorización plena para llevar a cabo el reconocimiento de los restos hallados en las fosas clandestinas fue el EAAF, Bernabé Abrajan expresó así la confianza plena en este grupo de expertos:

> "Lo que sí estamos esperando es el resultado de las muestras que nos tomaron las doctoras argentinas (del Equipo Argentino de Antropólogos

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Forenses –EAAF). No esperamos que estén muertos, pero estamos conscientes, será lo que venga, de todas maneras estamos ya en esto. Pero eso sí, que nos comprueben lo que digan". (Petrich, 2014)

En esa misma entrevista denunciaron la obstaculización de la PGR en la investigación de la EAAF, José Solano Ramírez, de la directiva estudiantil de la Normal Rural, manifestaba: "La PGR está poniendo muchas trabas al trabajo de los peritos argentinos. Ya se solicitó a la Secretaría de Gobernación que los dejen hacer peritaje en todos los restos, pero hasta ahorita no les han dado espacio" (Petrich, 2014). Por último, Clemente Rodríguez solicitó al periódico *La Jornada*: "Póngalo así como le digo: la mayoría de los padres exigimos que los 43 normalistas aparezcan. Pero ya, de favor". (Petrich, 2014). Con esta demanda finalizaba la entrevista.

Dentro de la amplia gama de actores, uno de los más polémicos fue la CETEG, el cual tuvo un papel relevante sobre todo a nivel local, en gran mediad fue el responsable de la insurrección popular que experimentó la entidad. Cabe señalar, que el movimiento magisterial en México y específicamente en Guerrero, está constituido por un largo y complejo entramado político. Por esa razón, sólo se hace referencia a la relación entre la Escuela Normal de Ayotzinapa y la CETEG a partir de un estrecho vínculo gremial y político.

Las acciones de la CETEG durante el ciclo de protestas fueron directas y violentas. El 21 de octubre alrededor de 500 miembros de la Coordinadora incendiaron las oficinas del PRD, exigieron la renuncia de Ángel Aguirre, la presentación con vida de los 43 estudiantes de Ayotzinapa desaparecidos y castigo al alcalde de Iguala con licencia, José Luis Abarca (Ocampo, 2014 c). En respuesta, la dirigencia del PRD rechazó las acusaciones negando que hubiese protegido al alcalde, así mismo, reclamó: "¿Por qué no le piden cuentas a (Enrique) Peña Nieto?" (Ocampo, 2014 c). De esa forma, el partido del gobierno local responsabilizaba al presidente, sentenció: "¿Quién tiene la investigación? ¿Aguirre"?, por supuesto que no. La tiene Peña Nieto. Aquí el Estado está metiendo las manos, ¿por qué no vino

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

por él (Abarca) la (Policía) Federal? Yo no voy a defender a los delincuentes" (Ocampo, 2014 c).

Conforme el proceso se desarrollaba, la proliferación de voces que exigían justicia se extendía por todo el país, en octubre de 2014, la diócesis de Saltillo, Coahuila, se refirió a los sucesos violentos ocurridos en Iguala como "el desprecio a la vida de los jóvenes pobres del país. Su dolor es nuestro. No están solos, lloramos con ustedes y luchamos a su lado para exigir justicia, paz y verdad" (La Jornada, 2014).Este mensaje de solidaridad a los padres y familiares de los 43 estudiantes desaparecidos expresaba el sentir de los diversos sectores que se articulaban en torno a la exigencia de justicia, pues no fue sólo un comunicado de la Iglesia católica sino también de grupos de la sociedad civil. De esa forma, se fue articulando un movimiento cuya expresión sería a través de manifestaciones en ciudades de México y del extranjero para reclamar al gobierno la aparición de los estudiantes y castigo a los responsables (La Jornada, 2014).

Sin embargo, los reclamos no sólo vinieron de la sociedad sino también de agentes estatales como la CNDH. El 23 de octubre de 2014, esta entidad gubernamental autónoma, solicitó al gobierno de Guerrero y a la PGR adoptar medidas cautelares para evitar la "consumación irreparable de violaciones a derechos humanos" (Camacho, 2014). Igualmente, aludió a los daños irreparables de los sucesos violentos ocurridos el 26 y 27 de septiembre en Iguala, que provocaron la muerte de tres estudiantes y 43 desaparecidos (Camacho, 2014).

A poco menos de un mes de los hechos, el clima político se caracterizaba por una efervescencia social que recorría al país. La respuesta del gobierno sobre las protestas se dio a través de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), su titular Osorio Chong, declaraba el Jueves 23 de octubre de 2014 la postura "tolerante" del gobierno hacia las manifestaciones que reclaman la presentación con vida de los 43 estudiantes desaparecidos, sin embargo, rechazó las acciones que "lastiman a nuestras instituciones y a los habitantes de Guerrero", en esa tesitura, agregó: "habremos de tomar las decisiones correspondientes" (La Jornada, 2014: 12).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Sin embargo, tanto el discurso como las acciones del gobierno resultaron insuficientes, como se mencionó previamente, el caso había alcanzado la esfera internacional. El 30 de octubre de 2014 el grupo de padres de los 43 estudiantes de Ayotzinapa desaparecidos junto con sus abogados y asesores representantes del CDHM Tlachinollan asistieron a la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Washington para presentar su caso. Ahí, María Luisa Aguilar del CDHM Tlachinollan, declaró: “Hoy no estamos todos aquí, hoy nos faltan 43 estudiantes, por eso los mencionamos” (Ayuso, 2014). En el mismo acto, pidió un minuto de silencio por los normalistas, y por todas las víctimas de desaparición forzada y ejecuciones en actos de violencia perpetrados por el crimen organizado en México.

Frente a las declaraciones del grupo de padres y sus abogados del CDHM Tlachinollan, los altos representantes del Estado mexicano declararon:

> “Hoy nuestro país está viviendo un momento que sin duda pone a prueba nuestros avances normativos y la fortaleza institucional en materia de derechos humanos y obliga a las autoridades a tomar medidas para erradicar definitivamente hechos de esta naturaleza”. Al tiempo que resaltaban el “compromiso indeclinable” del Gobierno por avanzar en materia institucional y jurídica. (Ayuso, 2014)

En respuesta, diversas OSC se sumaron al grupo de padres de los 43 estudiantes desaparecidos a través de una serie de críticas a las medidas implementadas por el poder ejecutivo las cuales giraron en torno al Programa Nacional de Derechos Humanos, principal instrumento del gobierno mexicano para combatir la crisis en dicho ámbito. Andrea Cerami, del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) planteó: “No es suficiente lo que está en el Programa Nacional. Son una serie de líneas escritas, de objetivos que no se concretan en una implementación concreta” (Ayuso, 2014). Por otra parte, Jaqueline Sáenz, de la organización Fundar sostuvo:

> “No ha habido un cambio contundente en poder prevenir las violaciones de derechos humanos, en poder combatir la impunidad, lo que continúa

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

habiendo son cambios cosméticos. O reales, pero normativos e institucionales que no han logrado prevenir como en Tatlaya y Ayotzinapa estas graves violaciones a los derechos humanos". (Ayuso, 2014)

Finalmente, concluyó que las OSC, los sucesos violentos ocurridos en Iguala debían de ser un "punto de no retorno", pues afirmó que los 43 normalistas desaparecidos no eran más que la punta del iceberg. Por último, hizo referencia a la desaparición forzada en México "es una crisis con más de 22.000" víctimas y "es necesario un punto de cambio absoluto en las políticas, que es lo que estamos exigiendo" (Ayuso, 2014).

Lo anterior muestra el rol determinante que desempeñaron las OSC durante esta etapa, la asesoría que brindaron y las acciones implementadas consolidaron uno de los canales más efectivos en la demanda de justicia. Uno de los principales mecanismos de presión fue la validación del EAAF. El 12 de noviembre de 2014, el grupo de padres de los normalistas a través de la red de OSC, en la cual destacaba el CDHM Tlachinollan, Centro Prodh, Servicios u Asesoría para la Paz (Serapaz) y Centro Regional de Derechos Humanos José María Morelos y Pavón; solicitaron que los peritos argentinos participaran de forma independiente a petición de los familiares de los 43 estudiantes desaparecidos (Animal Político, 2014).

La demanda significaba que los expertos del EAAF fueran nombrados como peritos en la correspondiente Averiguación Previa, lo que les permitiría acceder al examen de evidencias correspondientes al igual que los peritos oficiales, pero con la diferencia de que podrían emitir sus propios dictámenes. Para impulsar dicha acción, la Fundación para la Justicia y el Estado de Derecho actuó como asesor legal del EAAF (Animal Político, 2014). El equipo forense coordinado por el EAAF, contó con una enorme capacidad representativa debido a la trayectoria y profesionalismo de sus expertos; su prestigio deviene del carácter multidisciplinario e internacional pues cuenta con forenses provenientes de Argentina, Colombia, México, Uruguay, Francia y Estados Unidos de América. Otro rasgo distintivo que lo hace ser altamente competente y efectivo es su política institucional, entre las

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

que destaca primero informar los resultados a los familiares de las víctimas, y después a las autoridades a cargo de las investigaciones (Animal Político, 2014).

Mientras la presión nacional e internacional crecía, Guerrero se convertía en un foco rojo, el estado se encontraba en medio de una insurrección popular donde la gobernabilidad se encontraba prácticamente obstruida. Las protestas cada vez eran más intensas y multitudinarias. Ante la grave situación de la entidad el 15 de noviembre de 2014, Osorio Chong aseguró que "el Estado actuará en contra de los grupos que promueven la violencia en Guerrero y otras entidades del país, amparados en las movilizaciones por la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa" (Quiroz et. al., 2014). La represión parecía eminente, posteriormente declaró:

> "Tenemos un compromiso con el Estado de derecho, tenemos que actuar, y lo que puedo decirles es que lo vamos a hacer. Hemos venido trabajando por medio del diálogo, pero también el diálogo tiene una tolerancia, y ésa es cuando se afectan los derechos de otros". (Quiroz et. al., 2014)

La postura de tolerancia y condescendencia comenzaba a mermar, y paulatinamente so pretexto del Estado de derecho adquiría tonos coercitivos hacia la protesta. Al mismo tiempo, el gobierno sostenía la estrategia inicial de responsabilizar al gobierno local, así los expresaba el secretario de gobernación:

> "Tenemos que platicar con la autoridad local, son responsabilidades que cada quien tiene que asumir. Nosotros estamos de apoyo, no para hacernos cargo total de la seguridad. Vamos a estar ahí, hemos estado apoyando, pero no podemos estar permanentemente". (Quiroz et. al., 2014)

A finales de noviembre, como se relató en el apartado anterior, *La investigación oficial*, fueron reconocidos por la EAAF los restos de Alexander Mora, uno de los estudiantes desaparecidos, la trágica noticia fue un punto de inflexión en el proceso. Pues de acuerdo a algunos familiares de las víctimas, con ello las autoridades pretendían "dar carpetazo" al tema. El 9 de diciembre de 2014, Vidulfo

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Rosales, abogado del CDHM Tlachinollan y representante legal de los familiares de las víctimas, expresó la indignación de los padres y compañeros de los estudiantes desaparecidos. Asimismo, reconoció el resultado de los exámenes practicados a los restos de Alexander Mora Venancio, pero negó la teoría de la PGR: “La investigación está débil”. “No hay pruebas de que los otros 42 estudiantes estuvieron en el basurero y tienen el mismo resultado que Alexander” (BBCNMundo, 2014).

De igual forma, la familia de Alexander Mora tampoco creyó la versión oficial del basurero de Cocula, llamaron a continuar con la búsqueda de los 42 estudiantes desaparecidos restantes, Omar Mora, hermano de Alexander dijo: “Nosotros vamos a seguir hasta que aparezcan los demás compañeros, esperamos en Dios que no hayan corrido con la misma mala suerte, esperamos que estén con vida acompañando esta lucha que apenas empieza” (BBCNMundo, 2014). El llamado a seguir en la lucha por la justicia tuvo una enorme recepción; a partir de ese momento, la red de OSC especializadas en derechos humanos mostró una alta efectividad, que se dio paralelamente al ciclo de protestas.

Los actores centrales en este ámbito continuaron siendo el CDHM Tlachinollan y el Centro Prodh. Ambos brindaron asesoría legal a través de la cual ejercieron una enorme capacidad de ejercer representación pública a través del reconocimiento y autorización plena del grupo de familiares de los 43 estudiantes desaparecidos. Ello se observa en una de las acciones más claras que fue que el de comunicado del 27 de enero 2015, desplegado en los portales de estas dos organizaciones. El comunicado fue la respuesta a la investigación de la PGR y las declaraciones de Murillo Karam sobre la versión del basurero de Cocula con la cual, el gobierno pretendía cerrar el caso. En el comunicado expresaban lo siguiente:

> Frente a lo dicho por la Procuraduría General de la República el día de hoy, las y los familiares de los 43 desaparecidos manifestamos:
>
> 1. Que expresamos nuestro repudio a la manera en que el Gobierno Federal ha priorizado informar a los medios de comunicación antes que a las víctimas los avances del caso.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

2. Que la información dada a conocer el día de hoy los familiares no la conocíamos a profundidad, pues se ha incumplido el compromiso de proporcionarnos copias de todas las actuaciones que obren en los expedientes consignados, pese a que este también fue un compromiso asumido por el Presidente de la República Enrique Peña Nieto.

3. Que no puede darse por concluida la investigación sobre la desaparición forzada de los estudiantes de la Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa

Hay que señalar que para ese momento el gobierno había perdido prácticamente toda credibilidad, el grupo de padres de los normalistas rechazaba contundentemente las acciones del gobierno mexicano, en ese mismo comunicado expresaban: “Ante la falta de justicia y verdad en México, los familiares acudiremos a las instancias internacionales”. También reconocían la importancia de la formación de lo que sería GIEI, como el actor que sacaría la luz la verdad sobre los hechos:

> Asimismo, no dejamos de lado que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha designado un grupo de expertos que a la brevedad deberá comenzar a realizar su verificación técnica de la investigación realizada por México; esta revisión es indispensable pues sabemos que encontrarán múltiples irregularidades.

Por último, exhortaban a la sociedad que continuara en la lucha, con ello, legitimaban las diversas protestas y al mismo tiempo, incentivaban el rechazo al gobierno mexicano a través de la denuncia de su ineficacia.

> Al pueblo de México le pedimos que no nos dejen solos y que entiendan nuestra lucha. Frente a un Gobierno Federal que tiene prisa por cerrar el caso Ayotzinapa, reivindicamos nuestro derecho a dudar de autoridades que una y otra vez han fabricado expedientes para salir de crisis que muestran su ineficacia. Exigimos también respeto a nuestra dignidad pues los tiempos de las víctimas no son los tiempos de los políticos (Padres y madres de normalistas desaparecidos, 2015).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Por otro lado, la estrategia del gobierno federal para cerrar el caso se sustentó en la verdad histórica descrita en el apartado anterior. Esta medida también fracasó, ello no sólo se debió a las irregularidades de la investigación oficial sino también a la pérdida de credibilidad en las autoridades como lo muestra el comunicado de los padres y madres de los estudiantes desaparecidos. Sobre la declaración del Procurador de "dar un paso adelante" para "superar" los hechos ocurridos en Iguala, Vidulfo Rosales el 26 de julio 2015 respondió: "Hoy nos piden que nos vayamos a nuestras casas y superemos el dolor, (pues) nosotros les decimos: no iremos a casa hasta que nuestros hijos estén de regreso" (Animal Político, 2015 c).

También, el abogado representante de los padres y madres de los normalistas aseguró que: "Pase el tiempo que pase, seguiremos recorriendo las calles, le seguiremos recordando a México que no se pueden desaparecer a 43 estudiantes, que ya basta de desapariciones forzadas" (Animal Político, 2015 c). Ese mismo día hubo una marcha en la Ciudad de México después de que la CNDH presentara un informe preliminar acerca de las investigaciones sobre la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa. El informe señala los errores que hubo en el seguimiento del caso, los cuales se centran en: "fallas en las averiguaciones, falta de atención y asistencia a las víctimas, y omisiones en la práctica de diligencias ministeriales federales y locales" (Animal Político, 2015 c).

Objeto de representación

En esta etapa se puede observar una amplia gama de temas públicos que fueron motivo de disputa, la mayoría de ellos, relacionados a problemas estructurales de larga data. Si bien el valor central era la justicia, la coyuntura sirvió para sacar a la luz el malestar de la sociedad en torno a diversos temas tales como impunidad, corrupción, pobreza, seguridad, violencia y derechos humanos.

Referentes de representación

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

La multiplicidad y complejidad de los actores involucrada en esta etapa dificulta la observación de lo que se pretende representar, pues cado uno tuvo intereses distintos, que la coyuntura, en mayor o menor medida les permitió expresar. Sin embargo, ésta se dio por la desaparición de los 43 normalistas, por lo tanto, en estricto sentido, el rol de representados le corresponde a los normalistas desaparecidos. No obstante, en algunos casos como el grupo de padres y madres la representación se ejerce directamente pues se trata de sus hijos, y en otros, como el movimiento estudiantil, tangencialmente pues no existía una relación directa con las víctimas.

Condiciones de autorización

El contexto en esta etapa se caracterizó por una serie de tensiones en el sistema político mexicano, que en su conjunto, llevó a una de las mayores crisis de las últimas décadas. Guerrero experimentaba una suerte de insurrección popular, la situación había llegado a tal límite que era difícil percibir la dimensión pública del Estado. En 2015, la entidad se encontraba en un vacío de gobernabilidad: las sedes de los gobiernos de 30 municipios estaban tomadas, incluida la de la capital del estado, por lo tanto, el gobernador Rogelio Ortega estableció el gobierno de la entidad en el puerto de Acapulco. En el resto del país, diversas formas de protesta proliferaban a lo largo del territorio y a nivel internacional; como principal demanda se exigía la renuncia de Enrique Peña Nieto.

Cabe señalar que la presión no sólo provenía de los sectores populares de la sociedad, sino también de diversos agentes nacionales e internacionales con una importante capacidad de injerencia en la esfera pública. Entre ellos, destacaron jefes de gobierno, cancilleres, eurodiputados, comisionados de la ONU, jerarcas religiosos, Organizaciones Internacionales de la Sociedad Civil, celebridades, artistas, académicos, intelectuales, expertos, periodistas, líderes de opinión y deportistas. Estos factores contextuales aunados a los problemas estructurales le imprimieron un alto contenido de veracidad a la demanda de justicia.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Condiciones de rendición de cuentas

Las vías de rendición de rendición de cuentas de algunos actores, específicamente a nivel local como la CETEG no fue del todo transparente. La insurrección popular ocurrida en Guerrero impulsada principalmente por el gremio magisterial, a la que se sumaron diversas organizaciones, proliferó en medio de una serie de acciones violentas como toma de casetas, edificios públicos y quema de palacios municipales. La justificación de la actuación por esta vía fue la aprobación y participación de los estudiantes activos de Ayotzinapa, que de alguna forma, contaban con el aval de los padres y familiares de las víctimas.

Eficacia representativa

Desde el enfoque de la representación, analizar la eficacia representativa de un movimiento social puede presentar ciertas inflexiones. No obstante, la definición propuesta de eficacia representativa, indica el grado en que la demanda le confiere al agente representación pública. En ese sentido, el reclamo de justicia articuló a diversos sectores de la sociedad que optaron por las calles y los espacios públicos para expresar la demanda de justicia.

Las diversas formas de acción colectiva fueron una respuesta al llamado del grupo de padres de los 43 estudiantes desaparecidos y del Comité Estudiantil de Ayotzinapa, por lo tanto, se entiende esta etapa de protestas como un movimiento social conformado en torno a la demanda de justicia. Éste, con todos los actores que lo compusieron, ejerció una enorme capacidad de representación pública, lo cual se observó en las diversas formas de acción colectiva; marchas, bloqueos, paros, mostraron la enorme capacidad de convocatoria del movimiento, el apoyo popular de causa y la legitimidad de las demandas.

Consecuencias

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

El movimiento social que se articuló en torno a la desaparición de los 43 estudiantes desaparecidos fue uno de los elementos más visibles de la crisis política. Provocó una fuerte ola de movilizaciones que desestabilizó el sistema político mexicano, visibilizó la indignación de buena parte de la sociedad y, junto con otros elementos, aceleró el desprestigio del gobierno de Enrique Peña Nieto.

Análisis representativo

Las expresiones del fenómeno que hemos descrito como nuevas formas de representación se observa claramente en esta etapa. Este episodio se caracterizó por una fuerte crisis política y un intenso ciclo de protestas, donde actores de la sociedad civil, específicamente OSC especializadas en derechos humanos, se consolidaron como representantes políticos del grupo de padres y madres de los 43 normalistas desaparecidos. Primero el CDHM Tlachinollan y posteriormente el Centro Prodh fungieron como los principales interlocutores de los familiares de las víctimas.

Uno de los ejemplos del funcionamiento de este tipo de representación, es cuando María Luisa Aguilar del CDMH Tlachinollan, declara en el la CIDH en Washington “hoy nos faltan 43” (Ayuso, 2014). Al iniciar su discurso con esta frase ante el organismo internacional, no sólo actúa como representante legal sino también ejerce una representación política, pues más allá de un argumento jurídico, se trata de una de las consignas más emblemáticas del movimiento. Dicho enunciado sintetiza un conjunto de demandas expresadas por los padres, es decir, el CDMH Tlachinollan fue capaz de emitir una serie de reivindicaciones que poseen el reconocimiento de la audiencia, es decir, el grupo formado por los familiares de los 43 normalistas desaparecidos.

Ambas OSC, como se mencionó previamente, fueron las más cercanas al grupo de familiares de los normalistas desaparecidos, quienes autorizaron a actuar como sus representantes ante instituciones políticas nacionales e internacionales y frente a la sociedad civil. Hay que señalar que el reconocimiento de la audiencia, se debió en buena parte al prestigio, compromiso y profesionalismo de las

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

organizaciones, pero también a la confianza que lograron generar en los familiares de las víctimas a partir de la forma en la que trataron el caso. Sin embargo, el fuerte lazo entre audiencia y representantes no sólo se dio gracias a la afinidad, sino que también fue decisiva la enorme capacidad de las organizaciones para captar la atención pública del tema de la desaparición forzada y la crisis de derechos humanos en el país.

Otro de los momentos donde se observa el funcionamiento de la representación alternativa es en la intervención del EAAF. Ésta se logró gracias a la presión de la extensa red de OSC que solicitó, a petición del grupo de padres de los normalistas desaparecidos, que los peritos argentinos investigaran de forma independiente. Gracias a la estrategia implementada por las organizaciones, el equipo forense desde un inicio contó con la autorización plena de la audiencia; esta representación que ejercían las OSC, se extendió hacia la organización internacional argentina, la cual fue capaz de canalizar la demanda de una investigación eficaz, transparente y expedita, exigida desde un inicio por los familiares de las víctimas.

El EAAF entonces en este tema de los peritajes disputó con agencias estatales mexicanas como la PGR, la función de esclarecer la verdad sobre la desaparición de los estudiantes. La recepción de los resultados de las pruebas realizadas por el equipo argentino mostró la enorme legitimidad con la que contaban; los familiares aceptaron la noticia trágica noticia de que los restos eran de Alexander Mora, normalista desaparecido, sin embargo, los forenses argentinos descartaron que el resto de los normalistas fueran incinerados en Cocula. Hay que señalar que la EAAF es de lo más sofisticado en materia de antropología forense, sus protocolos cuentan con los mayores estándares de calidad internacional; ello logró darle centralidad al tema de la deficiencia de los procedimientos de las investigaciones llevadas a cabo por el gobierno mexicano.

El trabajo de este equipo tuvo un enorme impacto en la esfera pública, por un lado mostró lo endeble de la hipótesis del incendio en Cocula, y por otro, denunciaron la obstaculización del gobierno mexicano en la investigación

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

independiente. La intervención de la EAAF abriría una puerta hacia un hecho sin precedentes (el cual se desarrolla en la siguiente etapa), la formación de una comisión internacional de expertos para llevar a cabo una investigación independiente.

Si bien las OSC como el CDHM Tlachinollan, el Centro Prodh y el EAAF entre otros, lograron ejercer funciones representativas eficaces y transparentes, en otros casos, estas nuevas formas de representación no son tan clara. A nivel local por ejemplo, el caso de la CETEG y las organizaciones que se movilizaron en torno a la desaparición de los normalistas resulta ciertamente polémica. Hay que recordar que en Guerrero se desató una suerte de insurrección popular protagonizada por estos grupos, pese a las fuertes críticas sobre el uso de la violencia (toma de casetas, incendios de congresos y edificios gubernamentales, toma de palacios municipales) también contaron de alguna forma -aunque no tan clara- con la autorización del grupo de padres de los normalistas desaparecidos.

El primer contacto que tuvieron tras los ataques de Iguala fue precisamente con la CETEG, al ser normalistas su gremio es el magisterial, tanto los compañeros como los familiares se articularon con la coordinadora, sin embargo, esta organización no contaba con la capacidad para representar el tema de la justicia y lo derechos humanos, aunque su apoyo fue pleno. Aunado a esto, las acciones violentas no sólo desprestigiaron al movimiento en Guerrero sino que también enturbiaron la relación con el grupo de familiares de las víctimas, en el sentido de que no se sabía con precisión si esas acciones efectivamente eran avaladas por el grupo de padres y madres, o si la CETEG de verdad los representaba a nivel local.

Estas contradicciones e interrogantes muestran la fugacidad de la representación; en un inicio, la coordinadora fue el primer representante de los normalistas, sin embargo, al poco tiempo sus demandas dejarían de ser escuchadas e irían marginándose. En cambio, el CDHM Tlachinollan, el Centro Prodh y el EAAF se convertirían en actores con una enorme capacidad representativa; esto como se ha mencionado previamente, se debió al prestigio, profesionalismo, compromiso, estructura y capacidad organizativa de estos agentes sociales.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

3.4 Procesamiento del conflicto: Creación del GIEI

Esta etapa se caracteriza por la controversia de los resultados de la investigación del primer *Informe Ayotzinapa* realizado por el GIEI; éste refuta la hipótesis de la "verdad histórica" construida con base en las indagaciones y pesquisas de la PGR, y sostenida por el gobierno mexicano. El GIEI fue producto de un acuerdo que se concretó el 18 de noviembre de 2014, mediante el cual, la CIDH quedaba facultada para brindar asistencia técnica al gobierno mexicano en la búsqueda de los 43 normalistas desaparecidos (Proceso, 2014).

El acuerdo fue suscrito por el grupo de padres y madres de los 43 normalistas desaparecidos representados legalmente por el Centro Prodh, la CIDH y el gobierno mexicano a través de la SEGOB. La formación del GIEI era una medida para resolver democráticamente la enérgica demanda de justicia, que se había extendido nacional e internacionalmente, hacia amplios sectores tanto de la sociedad civil como institucionales. En ese sentido, el objetivo de las investigaciones y las acciones adoptadas por los expertos era sancionar a quienes resultaran responsables, y otorgar asistencia a los familiares de los normalistas.

El GIEI quedó conformado por un grupo de expertos internacionales: Francisco Cox (Chile), Ángela Buitrago (Colombia), Claudia Paz y Paz (Guatemala), Alejandro Valencia (Colombia) y Carlos Beristain (España). Los integrantes del grupo llegaron a México el 2 de marzo del 2015 con la función principal de observar y vigilar el trabajo del gobierno mexicano así como emitir recomendaciones en materia de desaparición forzada y derechos humanos, para agilizar la investigación y esclarecer los hechos (Excélsior, 2015).

Hay que subrayar que este es el episodio donde se ve con mayor claridad la representación en funcionamiento. En la tabla 6 se observa el eje de la disputa de la representación que se dio entre el GIEI y el gobierno mexicano, como se mencionó previamente, la formación de la comisión de expertos internacionales fue un hecho sin precedentes. Más aún, todo lo que gravitó alrededor de la investigación independiente del GIEI fue inesperado y altamente controversial.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Tabla 6 Esquema de análisis etapa 4

Etapa 4	Creación del GIEI			
	Agentes estatales:	**Representantes formales:**	**Actores sociales:**	**Otros agentes:**
Actores sociales y políticos que se postulan como representantes	**PGR SEGOB Tomás Zerón**	**EPN Poder ejecutivo**	**Grupo de padres y madres**	**GIEI**
Posiciones, argumentos, reclamos	Impunidad	Impunidad	Verdad	Verdad
Objetos de la representación	Justicia	Justicia	Justicia	Justicia
Audiencias o colectivos a los que se pretende representar	43 normalistas	43 normalistas	43 normalistas	43 normalistas
Condiciones de autorización de la función representativa	Públicas	Electoral	Parentesco	Prestigio Profesionalismo Internacional
Condiciones de rendición de cuentas	Servicio público	Electoral	Informal	Pública Transparente Institucional Legal
Eficacia representativa	Muy baja	Muy baja	Muy alta	Muy alta

Ejes del conflicto político

Después de poco menos de seis meses de la llegada de los expertos a México, el GIEI redactó su primer informe; el documento rechazaba contundentemente la hipótesis del basurero de Cocula sobre la cual se sustentaba la famosa “verdad histórica”; que era en realidad la estrategia del gobierno para cerrar el caso. Durante su investigación, los expertos no encontraron evidencia sobre un fuego en el basurero de Cocula, ni que los estudiantes desaparecidos hubiesen sido incinerados en dicho lugar.

Aunado esto, los expertos encontraron enormes inconsistencias y omisiones en la investigación federal, como la de la existencia de un quinto autobús que la PGR no registró en el expediente del caso (Proceso, 2014). Si bien el gobierno mexicano había trabajado en colaboración con el GIEI y aprobado su formación; el

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Informe fue sorpresivo, pues esperaban que los expertos corroboraran la versión oficial, y con eso, por fin poder cerrar el caso, apaciguar la efervescencia social y el escándalo internacional.

La reacción del gobierno federal fue inmediata, el presidente solicitó reunirse por segunda ocasión con los padres de los 43 estudiantes desaparecidos. En ella, Enrique Peña Nieto, entre otras cosas, se comprometió a formar una fiscalía especial para localizar a los estudiantes (Proceso, 2014). La reunión nuevamente fue un fracaso, los padres declararon haber salido completamente decepcionados; su postura fue la misma, la exigencia de la aparición con vida de sus hijos y castigo a los culpables. Asimismo, rechazaron la investigación oficial de la PGR y el discurso de Enrique Peña Nieto en torno al caso; reconocieron el Informe Ayotzinapa del GIEI como la única información veraz sobre los sucesos.

A partir de este momento, la tensión entre el gobierno mexicano y el GIEI sería casi el de un enfrentamiento abierto; el hecho que lo detonó fue uno de los peritajes sobre el incendio en el basurero de Cocula. La PGR aseguró que encontró evidencia de que efectivamente fueron incinerados al menos 17 cuerpos de los estudiantes desaparecidos. El GIEI desmintió la información y declaró que los agentes de la procuraduría no respetaron los acuerdos establecidos para trabajar de manera conjunta en la investigación (Proceso, 2014).

La postura del GIEI durante todo el proceso fue remitirse a los hallazgos científicos de la investigación; en ellos, encontraron serias contradicciones con la versión oficial. Denunció las omisiones del gobierno, la obstaculización para llevar a cabo las pesquisas y la falta de profesionalismo en el cumplimiento de los protocolos. Esta información la hicieron pública junto con la crítica a la forma en que el gobierno llevaba el caso. El resultado de esto fue que los padres pidieran a la CIDH la extensión del GIEI por ocho meses más para continuar con su investigación. La Comisión aceptó y el gobierno mexicano no tuvo alternativa, la presión era demasiada.

El enfrentamiento entre los expertos y el gobierno iría aumentando. A finales de abril junto con el segundo informe, el GIEI presentó como prueba un video donde

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

aparecía Tomás Zerón, director de la Agencia de Investigación Criminal (AIC), con uno de los supuestos culpables en el Río San Juan. El video fue grabado el 28 de octubre de 2014, un día antes de que la PGR declarara haber encontrado restos óseos en una bolsa hallada en la misma escena (Proceso, 2014). Lo anterior, indicaba violaciones a los protocolos de protección y análisis de la escena del crimen, y sugería que la PGR había plantado evidencia para sustentar la narrativa de su versión de los hechos.

Ante las circunstancias, el GIEI denunció públicamente la falta de voluntad del gobierno mexicano para publicitar la verdad sobre los 43 estudiantes desaparecidos. Era el último clavo en el ataúd de la "verdad histórica", la credibilidad de Enrique Peña Nieto y su gobierno, y las instituciones encargadas de impartir justicia. La consecuencia del segundo informe del GIEI fue la creación de el "Mecanismo de Seguimiento Especial", que en realidad era la comisión prometida por el presidente y la renuncia de Tomás Zerón, que a las pocas horas sería nombrado secretario técnico del Consejo Nacional de Seguridad. El grupo de familiares y las organizaciones sociales cercanas al caso tomaron como una burla la designación de Zerón, y exigieron se le procesara por haber manipulado evidencia durante la investigación (Proceso, 2014).

Finalmente, Jan Jarab titular de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), declaró la impunidad del caso de los 43 estudiantes desaparecidos al no existir información sobre su paradero, y por la ausencia de sanciones a los responsables (Proceso, 2014). Hay que señalar que la práctica de la desaparición forzada es un delito que vulnera múltiples derechos humanos; está tipificado como crimen de lesa humanidad según el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Actores sociales y políticos involucrados

- Agentes estatales: PGR. SEGOB. Tomás Zerón, director de la AIC.
- Representantes formales: Enrique Peña Nieto presidente de México.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

- Actores sociales: Grupo de familiares de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa. Centro Prodh.
- Otros agentes: GIEI. CIDH. Jan Jarab titular de la OACNUDH.

Posiciones, argumentos o reclamos enunciados por los actores

La postura del GIEI quedó plasmada en dos informes que son el resultado de las investigaciones que llevaron a cabo. Desde un inicio la investigación fue profesional y de completo apego a los protocolos internacionales y a las pruebas científicas. Sin embargo, el trabajo realizado por el GIEI desfondó la hipótesis principal sobre la que se sostenía la investigación oficial. En la presentación del primer informe, en conferencia de prensa, el experto español Carlos Beristain declaró sobre la investigación de la PGR "ese evento tal y como ha sido descrito no pasó" (Proceso, 2016) en referencia a la versión del basurero de Cocula. En las conferencias siguientes, el GIEI señaló insistentemente las irregularidades de las investigaciones de la PGR.

Los dos informes de Ayotzinapa presentados por los expertos refutaron con rigurosidad y pruebas científicas la versión de la investigación oficial que se sustentaba en la incineración de los cuerpos en el basurero de Cocula, los cuales, posteriormente, fueron depositados en bolsas negras y arrojados al río San Juan. En el primer *Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, publicado el 6 de septiembre de 2015, se encuentran los elementos claves para determinar el rol que jugó el GIEI en la disputa de la representación pública de la justicia. Los primeros argumentos expresan la voluntad del GIEI puesta en el esclarecimiento de los hechos:

> Este informe es una contribución en la lucha contra la impunidad. El GIEI ha leído y analizado en profundidad las investigaciones llevadas a cabo por la PGJ y PGR, y ha utilizado como una parte fundamental de su estudio documentos, declaraciones y pruebas que ya constaban en el

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

propio expediente. También ha realizado su propia investigación sobre los aspectos considerados clave en la misma y contado con peritajes de expertos independientes de reconocida trayectoria internacional en varias de las áreas señaladas. (GIEI, 2015: 5)

Establecen el carácter del documento, su naturaleza, alcances y limitantes:

Las revelaciones de este informe son en su mayor parte descriptivas y responden a los más altos estándares de la investigación en derechos humanos. Recogen las tres áreas centrales incluidas en el mandato del GIEI. La investigación de los hechos y responsabilidades arroja nuevas visiones tanto sobre lo sucedido en la agresión directa sufrida por los normalistas, como en su posible destino posterior.

El GIEI lamenta no poder ofrecer a los familiares, al Estado y la sociedad mexicana o al mundo, un diagnóstico definitivo de lo sucedido con los 43 normalistas desaparecidos. Para ello existen numerosas dificultades que se señalan en este informe, pero sí recoge los hechos que considera probados, y aquellos otros que considera probado que no han sucedido o sobre los que existe una controversia tal que se cuestiona su validez. (GIEI, 2015: 5)

La primera hipótesis postulada por las autoridades que señalaba que los normalistas habían perpetrado agresiones en Iguala quedó descartada por el GIEI desde el inicio: “Los normalistas no iban armados, ni boicotearon ningún acto político, ni atacaron a la población como se señaló en distintas versiones” (GIEI, 2015: 9). De esa forma, queda claro que los ataques se dieron de forma unilateral, lo únicos agresores fueron las policías municipales. Descartada la hipótesis central de la PGR, los integrantes del GIEI analizaron otras posibles que explicaciones sobre la causa de la agresión que van “Desde un ataque como parte de la consideración de Ayotzinapa como base social de movimientos políticos o insurgentes, a la tesis oficial mantenida un tiempo sobre la confusión de los autores sobre la identidad de los normalistas” (GIEI, 2015: 9).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

También, los expertos consideraron la agresión “como una acción de castigo contra los normalistas por los antecedentes de enfrentamientos y señalamientos contra el Alcalde Abarca”. No obstante, fueron descartadas pues no explicaban “el modus operandi ni el nivel de coordinación y violencia”. En cambio, determinaron como un elemento explicativo de la agresión “los estereotipos sobre los “ayotzinapos” a los que se refieren de forma despectiva diferentes sectores. Sin embargo, sólo se considera como “un factor facilitador de la agresión, dado que el desprecio por el otro promueve la violencia, pero no un desencadenante de la misma ni del nivel de actuación” (GIEI, 2015: 15).

SI bien las causas sobre los sucesos violentos ocurridos en Iguala siguen siendo desconocidas, existen importantes avances en el esclarecimiento de los hechos. En ese sentido, el GIEI encontró el punto medular del evento, se trató de un gran operativo coordinado que involucró diversos niveles de las fuerzas del orden público incluido el ejército, así como agentes estatales locales, estatales y federales. De acuerdo al informe:

> …el operativo se hizo con un uso inadecuado y desproporcionado de fuerza ante presencia de numerosos testigos en el centro de la ciudad. Ello tiene probablemente que ver con la impunidad con que actuaron y se sentían los autores, pero también con un objetivo de alto nivel que justificaba cualquier violencia, aunque fuera indiscriminada, evidente y con urgencia de realizar las acciones. (GIEI, 2015: 15)

En este fragmento aparece la denuncia de la impunidad, hay que recordar que Jesús Murillo Karam dentro de sus primeras declaraciones, estipuló claramente que el caso no iba a quedar impune. El procurador intentó anticipar algo que era inminente, pues como se señaló previamente, uno de los problemas estructurales más grandes del sistema de justicia mexicano es precisamente la impunidad. Otra de las constantes descritas a lo largo de los dos informes, son las inconsistencias, omisiones y contradicciones de la investigación oficial. Una de las más graves, fue la ocultación de un quinto autobús, el cual, de acuerdo al GIEI es una pista central en el esclarecimiento de los hechos:

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

> Cuando el GIEI hizo evidente a la PGR que existía otro autobús y recomendó que debía tomarse testimonio de su chofer, se tomó esa declaración sin que el GIEI pudiera estar presente. En la misma se señala una versión de la historia que no coincide en absoluto. (GIEI, 2015: 17)

Lo anterior se dedujo de la constatación de cinco contradicciones graves y omisiones las cuales están documentadas en el primer informe (GIEI, 2015: 18). Sin embargo, el punto medular que desecha la versión del incendio en el basurero de Cocula va más allá de las irregularidades y contradicciones pues éstas, de acuerdo al GIEI, aparecen constantemente en la investigación de la PGR. En ese sentido, el punto medular que rechaza la hipótesis de la investigación oficial, se centra en las características propias de los casos de desaparición forzada:

> La negación de la desaparición tiende a ocultar las pruebas que puedan incriminar a los autores. Por ejemplo, los números de las patrullas de Cocula fueron cambiados y las fatigas alteradas para tratar de borrar las huellas de su participación. La desaparición forzada de personas es una estrategia para borrar las huellas del crimen, extendiendo la confusión y la ambigüedad como una forma de evitar la investigación, el conocimiento de los hechos y sustraer a las víctimas de la protección legal, además de ser llevada a cabo por agentes del Estado o por particulares con su apoyo o aquiescencia, y extiende el terror de sufrir el mismo destino, hacia todos aquellos que pueden identificarse con las víctimas. (GIEI, 2015: 23)

Sin embargo, lo sucedido en Iguala no siguió los patrones característicos de los casos de desaparición forzada, de ello dio cuenta el GIEI e inmediatamente abrió una línea que los llevó a indagar sobre la posibilidad de que lo narrado por las autoridades efectivamente hubiera pasado:

> …el GIEI señala que en este caso se da frecuentemente una desconexión entre la primera parte del operativo llevado a cabo por agentes del Estado, de la segunda en que supuestamente se entrega a los normalistas desaparecidos a un grupo de la delincuencia organizada

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

para desaparecerlos. La desaparición no puede sin embargo ser achacada a este grupo como si todas las acciones no formasen parte del mismo operativo. En la versión oficial de los hechos contada en comparecencias públicas y en la investigación en el expediente, esta desconexión aparece de forma palpable, como si fueran dos escenarios diferentes en el que la policía y autoridades implicadas no tuvieran decisión sobre el destino de los normalistas detenidos… (GIEI, 2015: 23 y 24)

Esa línea llevó al GIEI a descartar la versión de que la ejecución de los normalistas y la incineración de los cuerpos en el basurero de Cocula fue llevada cabo por la organización criminal *Guerreros Unidos*. Hay que señalar que la prueba de esa hipótesis, se sustentaba en las confesiones de los presuntos culpables detenidos por la PGR, quienes, como se detalla en el segundo informe, presentaban rastros de tortura. Ahora bien, respecto a esta versión oficial de la desaparición de los normalistas, el GIEI postuló lo siguiente:

…Sin embargo, dicha decisión no parece que pueda tomarse de forma inmediata y sin preparar la infraestructura necesaria para ocultar el destino de un grupo tan numeroso de personas. La versión oficial enfatiza un nivel de organización y tipo de decisión de un grupo de delincuentes que no se corresponde con el conjunto de otros casos en la zona, ya sea de asesinatos o de desapariciones y ocultamiento en fosas. En este caso se trata de un grupo muy numeroso de personas, quienes son detenidas por dos cuerpos de policías municipales en dos lugares diferentes y ocultado su destino con un enorme despliegue de infraestructura y capacidad de coordinación, y ejecución de dicha acción. Por otra parte, las contradicciones en dichas versiones sobre los hechos, por parte de los acusados de ser parte de Guerreros Unidos, y haber llevado a cabo el asesinato y desaparición, muestran las inconsistencias en dicha versión de lo sucedido posteriormente y su desconexión respecto a los niveles de decisión que aparecen en la primera parte de los hechos. (GIEI, 2015: 24)

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Para descartar completamente la versión oficial del basurero de Cocula donde supuestamente fueron asesinados los normalistas y sus cuerpos incinerados, el GIEI solicitó un peritaje independiente al Dr. José Torero, reconocido mundialmente por investigaciones sobre incendios. La investigación fue exhaustiva, incluyó la verificación del terreno y experimentos en los laboratorios de la Universidad de Queensland. De acuerdo a los resultado obtenidos, el experto internacional concluyó en resumen, que no existió un fuego con la magnitud de quemar 43 cuerpos, detectó pequeños incendios pero ninguno capaz de quemar un solo cuerpo (GIEI, 2015: 26 y 27). Con los resultados del peritaje el GIEI determinó:

> Por todos estos antecedentes señalados anteriormente en el análisis de las versiones realizado por el Grupo y con base en el informe evacuado por el Dr. Torero, el GIEI se ha formado la convicción que los 43 estudiantes no fueron incinerados en el basurero municipal de Cocula. Las confesiones realizadas por los presuntos responsables en este punto no corresponden a la realidad de las pruebas presentadas en este estudio. (GIEI: 26)

El primer informe sintetizó las demandas del grupo de padres de los normalistas desaparecidos, corroboró el porqué de la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones y poderes públicos, sacó a la luz la ineficacia del sistema de justicia mexicano y la deficiencia del gobierno mexicano para resolver los problemas prácticos de población. En el documento registraron todas las fallas, omisiones y deficiencias de la investigación oficial:

> Para el GIEI, todas estas circunstancias y hallazgos muestran tanto los déficits en la investigación como las tareas que quedan pendientes para que se pueda dar la justicia que los familiares y México esperan del caso, incluyendo una investigación efectiva de las diferentes responsabilidades y el esclarecimiento del destino de los 43 normalistas desaparecidos que, como hemos señalado, es aún incierto. También señalan lo que queda por delante y los caminos por los que se debería orientar, a juicio del GIEI, tanto la búsqueda de los desaparecidos como la investigación de

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

> los hechos y responsabilidades, y la atención a las víctimas y familiares, que forman parte de nuestro mandato. A juicio del GIEI, los avances propiciados en la investigación en estos meses constituyen un paso positivo. Sin embargo, el GIEI considera que debe darse un replanteamiento general del mismo en función de los resultados de esta investigación. (GIEI, 2015: 26)

Finalmente, el GIEI emitió 15 recomendaciones con las que concluyeron el informe, las cuales estaban enfocadas en contribuir en el esclarecimiento de los hechos, sancionar a los responsables y ubicar el paradero de los normalistas desaparecidos. (GIEI, 2015). Como se mencionó en los *ejes del conflicto* de esta etapa, el mandato del GIEI se extendió 8 meses más por una petición del grupo de padres de los normalistas a la CIDH. La extensión devino a raíz de que la investigación del GIEI refutara la "verdad histórica", lo cual, generó un enorme impacto internacional que terminó por desacreditar al gobierno mexicano. El resultado de la nueva investigación derivó en un segundo informe:

> El *Informe Ayotzinapa II, Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas*, publicado el 24 de abril de 2016, da cuenta del trabajo realizado por el Grupo de Interdisciplinario de Expertos Independientes, nombrado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como parte de la asistencia técnica acordada por el Estado mexicano y los representantes de las víctimas con la CIDH. El GIEI comenzó su trabajo en México el 2 de marzo de 2015. (GIEI, 2016: 5)

Este segundo informe a diferencia del primero, expresó argumentos aún más críticos de la versión oficial, los protocolos, el trato que recibieron de los diversos agentes estatales. Señalaron puntualmente la obstaculización de la investigación y la negación del acceso a testigos e información. Si bien siempre existió una tensión con el gobierno mexicano, para ese momento era prácticamente una confrontación abierta, el GIEI se había convertido en el principal representante del grupo de

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

padres de los normalistas, su apoyo y respaldo fue pleno. Así quedó plasmado en el segundo informe:

> El GIEI ha señalado en distintas ocasiones que nace de una herida producida en los familiares con la desaparición de sus hijos y en el Estado mexicano, y la sociedad mexicana, frente a los hechos atroces. El caso Ayotzinapa ha sido también un aldabonazo en la conciencia del mundo sobre las violaciones de derechos humanos. El trabajo del GIEI ha constituido un mecanismo novedoso de apoyo internacional para enfrentar estos graves hechos y sus consecuencias. Este segundo informe da continuidad al trabajo, con nuevos hallazgos y propuestas respecto la investigación, búsqueda y atención a las víctimas. (GIEI, 2016: 5)

El segundo informe, terminó de desmentir todas las acusaciones e imputaciones que relacionaban a los normalistas con el narcotráfico, o que hubiesen llevado a cabo acciones de protesta violenta como se manejó en el discurso del gobierno, argumento que fue ampliamente difundida por los medios de comunicación. Lo anterior, desde el inicio lo expresan categóricamente:

> Respecto a las motivaciones de la llegada a Iguala, el GIEI constató que no hay evidencia de que los jóvenes fuesen a boicotear ningún acto político, como se dijo inicialmente, en un intento de explicar la acción contra ellos. Y que el GIEI no encontró ninguna evidencia de que los normalistas formasen parte o estuvieran infiltrados por ningún grupo del crimen organizado, como se manifestó en distintos momentos, lo que habría desencadenado las atrocidades cometidas, y que las autoridades de Iguala sabían que se trataba de normalistas que iban a tomar buses para realizar una marcha el 2 de octubre. (GIEI, 2016: 6)

También, corroboraron la participación de diversas fuerzas del orden público señalado en el primer *Informe*; lo cual, desmentía desarticulaba la versión oficial y al mismo tiempo desarticulaba la estrategia del gobierno federal que se centraba en culpar y responsabilizar a los agentes y poderes públicos de Guerrero. La

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

investigación de GIEI muestra “la actuación de diferentes corporaciones de seguridad esa noche, muestra otras actuaciones que señalan tanto inacción, como omisión o falta de investigación que deben ser investigadas”. Los cuerpos del orden público involucrados en el ataque fueron: “la policía estatal, la policía federal, la policía federal ministerial, y los miembros del 27 Batallón del ejército” (GIEI, 2016: 11 y 12).

Una de las novedades sobre la segunda, fue la creación de un nuevo equipo de investigación propuesto por el GIEI con la finalidad de imprimirle autonomía e independencia al nuevo fiscal. Asimismo, el equipo estaría encabezado por el subprocurador de derechos humanos. Para el GIEI era fundamental, sacar la investigación de la SEIDO. Lo anterior fue acordado en octubre de 2015, entre el Estado Mexicano y el GIEI ante la CIDH. Esta medida fracaso debido a la obstaculización de la SEGOB (GIEI, 2016: 25). Esto fue lo que detonó la confrontación entre el GIEI y el gobierno mexicano.

El GIEI señaló “la negativa por parte de PGR a entrevistar o re entrevistar a autoridades estatales, que ejercieron su función en el momento de los hechos” (GIEI, 2016, 26 y 27). Igualmente, denunció “la falta de acceso del GIEI a entrevistas con funcionarios militares y la negativa de estas autoridades de entregar toda la información documental, videográfica y fotográfica que tenían en su poder” (GIEI, 2016: 27). También les negaron la posibilidad de entrevistar a los presuntos culpables.

Es importante señalar que durante este proceso las OSC que representaban a los padres, acompañaron y apoyaron la investigación del GIEI. El 3 de marzo de 2016 “Tres organizaciones de la sociedad civil dieron a conocer ocho razones por las que el presidente Enrique Peña Nieto debería garantizar que los integrantes del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) puedan entrevistar a los militares relacionados con el caso Ayotzinapa” (Palomec, 2016); estas OSC fueron el Centro Prodh, CDHM Tlachinollan y Serapaz. Así, la demanda del grupo de padres de los normalistas desaparecidos era representada por distintos actores que se encargaban de presionar al gobierno mexicano por diversas vías, el GIEI desde

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

dentro del Estado pues contaba con la autorización del poder público, y las organizaciones desde los espacios de la sociedad civil.

Tras la negativa de la información y la constante obstaculización que recibió la GIEI para continuar con su investigación, la PGR insistió en reabrir el peritaje del fuego en Cocula, pese a que los resultados del Dr. Torero eran contundentes. Al respecto, el informe del GIEI narra lo siguiente:

> Luego de nuestro informe de fecha 6 de septiembre de 2015, el GIEI señaló que se estaba dando un intento de volver al escenario del basurero, desviando la atención de otros puntos necesarios de investigar e indagar. Al día siguiente del lanzamiento de nuestro informe y donde informamos que el GIEI tenía la convicción que en dicho basurero no habían sido incinerados los 43 estudiantes, desde la PGR, por medio del Sr. Tomas Zerón, se afirmó: "Nosotros estamos seguros que lo que pasó es un gran incendio, que ahí fueron quemados un grupo importante, sin poder afirmar que fueron los 43, pero sí un grupo importante de estudiantes." Surgía así una nueva versión, ya no se había incinerado al aire libre en el basurero de Cocula a los 43 sino a un número importante. (GIEI, 2016: 32 y 34)

El peritaje de la PGR terminó de mermar la relación ya de por sí tensa con el GIEI pues la Procuraduría rompió los acuerdos

> …de forma unilateral, y sin decir nada al GIEI, el día de la entrega de dicho reporte, la PGR había convocado una rueda de prensa para dar a conocer dichos resultados, a pesar de que esa acción contravenía la buena fe y los acuerdos firmados con el GIEI. En dicha rueda de prensa, sin preguntas, participó el experto que llegó a México a entregar en mano el documento, pasando por encima de la posición del GIEI. Todo ello violó los acuerdos básicos suscritos para el peritaje así como el punto 10 del acuerdo suscrito en Washington D.C. por el Estado Mexicano que señalaba que había que informar antes a los familiares y, por tanto, la

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

confianza para poder seguir trabajando con la PGR sobre el caso del basurero. (GIEI, 2016: 35)

Aunado a esto, el peritaje de la PGR crecía de sustento científico:

> Además, como puede verse a continuación, el contenido de dicho documento no responde a un mínimo estándar de estudio científico, se trata de informe preliminar, ni aporta ningún elemento concreto de valoración del caso desde un punto de vista científico. No hay cálculos, análisis, ni contraste de hipótesis con datos sino una serie de valoraciones generales. Todo ello no hizo más que contribuir a la confusión, produjo mayor impacto en los familiares y supuso una ruptura de las reglas básicas por parte de la PGR. (GIEI, 2015: 35)

Lo anterior, se puede interpretar más como un intento de validar la versión oficial que de buscar esclarecer la verdad. Rechazado el peritaje de la PGR, el informe ratificó la imposibilidad del escenario descrito por la investigación de la PGR: “Son este cúmulo de antecedentes los que permiten al GIEI mantener que en el Basurero de Cocula el día 27 de septiembre de 2014 no fueron incinerados los 43 estudiantes desaparecidos” (GIEI, 2016: 38).

Finalmente, el GIEI encontró una prueba que sería el último clavo del ataúd de la “verdad histórica”, se trataba de la presencia del director de la Agencia de Investigación de la PGR, Tomás Zerón, en el basurero de Cocula un día antes de que hallaran los restos del normalista Alexander Mora. De acuerdo al segundo informe del GIEI se trataba de una grave inconsistencia que desvirtuaba por completo las pesquisas de la PGR:

> La versión oficial señala que el día 29 de octubre se encontró una bolsa en el río San Juan por parte de buzos de la Marina mexicana que exploraban la zona. En dicha bolsa se encontraron restos óseos carbonizados y cremados, entre los cuales uno de ellos estaba en mejor estado, siendo finalmente identificado como perteneciente a Alexander Mora, uno de los estudiantes desaparecidos. Dicho hallazgo supondría la verificación de la historia oficial ya señalada. Sin embargo, el GIEI

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

encontró que la escena donde el día 29 habría sido localizada dicha bolsa, se trabajó en realidad trabajada el día anterior, sin dejar ningún soporte de actuaciones en el expediente. Dichas acciones se llevaron sin soporte legal, e incluyeron: A) la traída al escenario del río de uno de los detenidos Agustín García Reyes, por parte de Tomás Zerón, jefe de la Agencia de Investigación Criminal. En dicho lugar exactamente es donde al día siguiente sería encontrada la bolsa. B) la actuación de varios peritos forenses, video, fotografía y otros de la PGR de cuya actuación no hay constancia en el expediente. C) la recogida de evidencia, descarte o análisis de la misma sin ningún registro legal. (GIEI, 2016: 38 y 39)

Los hechos revelados por el GIEI ocurrieron en la tarde del día 28, entre las 14:00 h y las 18:00 h. Justo el día siguiente un buzo de la Marina halló la bolsa con restos óseos en el mismo lugar donde trabajó Zerón con la los agentes de la PGR. Más aún, la evidencia fue hallada exactamente en las mismas coordenadas donde el día anterior estuvo presente el testigo-inculpado (GIEI 2016: 40). La información relevada inmediatamente causó la indignación del grupo de padres de los normalistas y de la sociedad en general, Zerón renunció inmediatamente a su cargo. La GIEI concluyó su labor con la entrega de un segundo informe, fueron despedidos en un magno y conmovedor evento organizado por el grupo de padres de los normalistas en Ayotzinapa quienes expresaron su profundo agradecimiento.

Finalmente, sobre el cese de Tomás Zerón, Abel Barrera director CDHM Tlachinollan dijo:

> “Partimos de que no es una decisión política, sino que está fundada en que hay responsabilidad pública de parte del funcionario en su actuación y que afectó a las familias agraviadas. Por lo mismo, no podemos seguir encubriendo a funcionarios que tienen responsabilidad y que han causado un grave daño a las familias y a la sociedad en general”. (Díaz, 2016)

Sin embargo, de acuerdo con el director de Tlachinollan, la renuncia no significaba prácticamente se refirió a la acción como:

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

"una decisión tardía en términos de la urgencia del caso, pero era inevitable ante las evidencias que se mostraron de cómo este funcionario tuvo una intervención nefasta, sobre todo para ocultar la verdad máxima con esta versión que se armó, de la incineración de los estudiantes en el basurero de Cocula". (Díaz, 2016)

En esa misma declaración sostuvo la postura opositora al gobierno:

"al gobierno se le tiene que presionar. Los padres tienen que estar sufriendo más de lo que ya están sufriendo para poder obligar a que las autoridades, en primer lugar, remuevan a funcionarios que no están siendo un factor que de confianza, y sobre todo que allanen el camino de la investigación". (Díaz, 2016)

También, expresó la relación desgastada del gobierno al tiempo que exigía que cumplieran con las recomendaciones expresadas por el GIEI:

"está siendo un factor que obstaculiza y genera una mayor tensión en la relación que existe por parte de las mismas familias con el gobierno y alienta un clima de confrontación y desconfianza. Creo que esa ha sido la tónica de los últimos meses desde que tuvo que retirarse al GIEI". (Díaz, 2016)

Asimismo, expresó que con la salida Tomás Zerón esperaban que:

"la Subprocuraduría tome realmente la rectoría de la investigación y que se atiendan todas los planteamientos que han hecho, tanto el GIEI como los mismos papás, y que en verdad esto sea una señal de hay un verdadero interés de inaugurar una etapa, aunque sea tardía, para facilitar los trabajos dentro de la misma PGR". (Díaz, 2016)

Cabe señalar que la creación del GIEI fue el intento más efectivo de solucionar el problemas por vías institucionales, con todo y sus limitantes, el trabajo de los expertos es un parte aguas en la investigación sobre la desaparición forzada, los derechos humanos, el esclarecimiento de la verdad y la impartición de justicia.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Objeto de la representación

El GIEI buscaba representar a los normalistas y a sus familiares como víctimas del crimen de desaparición forzada. En ese sentido, Esto junto con la profunda deficiencia del sistema de judicial, confieren legitimidad a la demanda de justicia.

Referentes de la representación

En esta etapa es muy claro a quien representó el GIEI, a 43 estudiantes víctimas de desaparición forzada.

Condiciones de autorización

El caso Ayotzinapa puso de relieve la crisis de derechos humanos por la que atraviesa México. En este contexto de impunidad, inseguridad y violencia, la reivindicación de justicia es absolutamente plausible.

Condiciones de rendición de cuentas

Pese al clima político tan convulsionado, en esta etapa, la rendición de cuentas fue más transparente, pues las decisiones y acciones del GIEI quedaron claramente establecidas en el acuerdo suscrito por la CIDH, el gobierno mexicano y los padres de las víctimas, mismas que quedarían plasmadas en los dos informes finales.

Eficacia representativa

Desde su llegada a México, el GIEI tuvo una enorme capacidad de representación pública que devenía del prestigio internacional de la CIDH, y principalmente, la trayectoria de sus integrantes; lo cual se observó en el profesionalismo con que llevaron a cabo la investigación. El grupo contó siempre con el respaldo y

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

aprobación de los padres, algunos partidos de oposición y buena parte de la opinión pública y de la sociedad civil.

Consecuencias

Las investigaciones del GIEI a partir de información científica, sacaron a la luz la crisis de derechos humanos por la que atraviesa México; la cual se caracteriza por desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura, inseguridad, falta de mecanismos de acceso a la justicia e impunidad. Tras la entrega de los dos informes y las declaraciones del Alto Comisionado, la postura del gobierno fue desahogar a través del Congreso las más de 171 recomendaciones emitidas por el GIEI y mantener el caso abierto, el cual sigue sin resolverse.

El canal del diálogo del gobierno con el grupo de los familiares de las víctimas se encuentra obstruido, el entorno de protestas y manifestaciones paulatinamente se fue desgastando junto con el escándalo internacional y la agitación en redes sociales y medios de comunicación. El tema, ya no se expresa en la esfera pública con el enorme protagonismo que llegó a tener.

Análisis representativo

En esta última etapa como se señaló previamente, es cuando se expresan con mayor intensidad las nuevas formas de representación, o dicho de manera más precisa, las reivindicaciones representativas. En el nivel conceptual se ha visto que éstas implican emisión y reconocimiento de una audiencia. El funcionamiento representativo en términos empíricos se dio a través de la formación de una audiencia conformada por el grupo de familiares de los 43 normalistas desaparecidos.

Ahora bien, durante todo el proceso diversos actores buscaron representar a dicha audiencia; de ellos, el que más atención logró captar sobre el tema público del esclarecimiento de la violencia y la impartición de justicia fue el GIEI. La disputa representativa fue prácticamente abierta y se dio tanto en el terreno institucional

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

como en la esfera pública: en el institucional confrontaron directamente la versión del gobierno sobre los ataques de Iguala y la desaparición de los normalistas; mientras que en la esfera pública lograron imprimirle un enorme sustento a las demandas a través de las pruebas científicas obtenidas de la investigación independiente, y de la denuncia de las irregularidades de los peritajes oficiales.

En ese sentido, la refutación de la hipótesis del incendio de Cocula provocó la mayor contienda entre el representante del Estado mexicano, Enrique Peña Nieto, y el nuevo representante de los familiares de las víctimas. La consolidación del GIEI como representante de los familiares de las víctimas fue inesperado. En primera instancia, el GIEI desempeñaría un papel estrictamente neutral y apegado a los protocolos; si bien cumplió cabalmente esa función pues jamás se salió del marco normativo establecido por el acuerdo; al descubrir tras las investigaciones que la versión del gobierno presumía ser fabricada, asumió una postura más enérgica y consecuente con los motivos por los que había sido creado.

Lo anterior, le otorgó una enorme capacidad representativa pues contaba con la legitimidad y legalidad proveniente del gobierno mexicano y la CIDH, además de la autorización de los familiares de los normalistas desaparecidos; a esto, hay que sumarle la prestigiosa trayectoria de sus integrantes. Durante la intervención del GIEI, la actuación del gobierno mexicano fue deplorable, en los dos *Informes* descritos en este apartado, quedaron plasmadas todas las irregularidades cometidas por los diversos agentes estatales desde los ataques de Iguala, hasta la obstrucción y ocultamiento de información durante las indagaciones, peritajes y pesquisas de los expertos.

En síntesis, el GIEI se constituyó en estricto sentido como un representante político que operó fuera del control directo de las instituciones formales del gobierno mexicano. Pese a los intentos por contenerlos dentro de los márgenes de la versión oficial, los expertos lograron realizar una investigación completamente independiente. Los representantes institucionales del Estado mexicano se enfrentaron a un competidor ampliamente legitimado y con una enorme capacidad de representar las reivindicaciones de verdad y justicia. Asimismo, el GIEI fue

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

también un actor decisivo en la definición de la política democrática nacional, pese a que no pudieron dar una respuesta sobre lo sucedido con los normalistas, sus acciones tuvieron un impacto legislativo en materia de derechos humanos.

Instituto Mora

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Conclusiones

La metodología diseñada con base en el modelo process tracing fue altamente útil para las observaciones del proceso causal, es decir, el análisis de las reivindicaciones representativas surgidas a partir de la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa. Si bien permitió una identificación de las variables en el estudio empírico como en la etapa 4, en otras etapas como en la tres no fue tan clara. Más aún, en la primera etapa por ejemplo, prácticamente no se pudieron distinguir las dimensiones de análisis; esto se debió a las características de los actores involucrados en dichas etapas, y a la complejidad del fenómeno.

No obstante, la matriz de análisis de la tabla 2 ayudó enormemente a reducir complejidades pues fue una herramienta fundamental para el ordenamiento y sistematización de la información. A través de su llenado en cada etapa se pudo identificar a actores sociales y agentes estatales, sus posturas y argumentos. A través de ese esquema se consiguió acceder con mayor rapidez a los resultados, lo cual resultó muy útil dada la extensión del tercer capítulo.

A lo largo de éste se desarrollaron a profundidad los sucesos y las consecuencias del ataque ocurrido en Iguala contra los normalistas de Ayotzinapa, se describieron las etapas y se identificaron los actores determinantes involucrados en la caso. No obstante, es importantes discutir algunos aspectos generales sobre el proceso que ayuden a vislumbrar la interconexión entre las etapas y las variables. En ese sentido, uno de los elementos fundamentales para comprender la acelerada expansión del problema, versa en la incapacidad de los gobiernos municipales y estatales así como de sus instituciones para proveer respuestas certeras sobre lo ocurrido, implementar acciones efectivas para hallar a los estudiantes y castigar a los responsables.

Esta ineficacia tanto del gobierno municipal de Iguala como del estatal de Guerrero llevó casi inmediatamente a la siguiente etapa. El problema escaló vertiginosamente del ámbito local al nacional, en buena parte por la ineficacia estatal mencionada pero también por la presión nacional e internacional ejercida sobre el

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

gobierno federal y particularmente el presidente. La segunda etapa, arranca precisamente cuando el gobierno federal atrae el caso e inicia la investigación, los actores locales -agentes y representante estatales- comienzan a perder preponderancia como autoridades encargadas de impartir justicia y empiezan a convertirse en sospechosos de los ataques. Esto se corrobora con la persecución y encarcelamiento del alcalde de Iguala José Luis Abarca a manos del gobierno federal, y la renuncia del gobernador de Guerrero Ángel Aguirre.

Si bien en la etapa 1 como se mencionó previamente, no existen reivindicaciones representativas pues sólo relata los ataques y las primeras reacciones, surge el tema público, o mejor dicho, el objeto de la representación que será motivo de disputa, la justicia. Este objeto en la segunda etapa se convierte en una demanda, es decir, reivindicación. Al no ser satisfecha por los autoridades correspondientes y los representantes autorizados -alcalde, gobernador, presidente-, e instituciones encargadas de impartir justicia, surgen actores sociales que cumplen la función de representar esos reclamos, lo que da paso a la tercera etapa.

Durante esta etapa se identifican actores sociales concretos que disputan la representación a los agentes estatales, el caso más claro es el de las OSC como el CDHM Tlachinollan, el Centro Prodh y el EAAF; y posteriormente, comisiones de expertos internacionales como el GIEI. Este último, es el ejemplo más claro del *representative claim* pues tuvo una enorme eficacia en la representación de la demanda de justicia y el esclarecimiento de la verdad como se observa en el desarrollo de la etapa cuatro. Asimismo, en ésta se vislumbra la máxima disputa por la representación que se dio precisamente entre el grupo de expertos y el gobierno mexicano.

Pese al enorme avance que logró el GIEI en la búsqueda por la verdad y la impartición de justicia, el acuerdo quedaba limitado por un período específico, el cual se logró ampliar a petición del grupo de padres de los normalistas desparecidos ante la CIDH. Sin embargo, la segundo petición fue rechazada por el gobierno mexicano, la relación de “colaboración” con el GIEI era muy tensa por las denuncias

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

hechas por los expertos y los resultados de la investigación independiente contenida en los dos informes.

La salida del GIEI del país mermó en buena medida la capacidad de impulsar la demanda de justica a nivel nacional; el ambiente político también comenzó a enfriarse, paulatinamente el caso dejó de ser un tema relevante en la esfera pública. No obstante, el grupo de padres de los 43 normalistas desaparecidos, sus representantes (CDHM Tlachinollan y el Centro Prodh) y otras organizaciones continúan en la lucha pero el reclamo de justicia ha perdido la enorme fuerza nacional e internacional que llegó a tener durante los primeros tres años.

Finalmente, el hallazgo principal de esta investigación se dio en tres sentidos. Por un lado, la comprobación empírica de que en el caso de Ayotzinapa efectivamente surgieron reivindicaciones representativas en un entorno de desconfianza hacia gobernantes e instituciones. Y por otro, la emersión de actores sociales, en este caso OSC (Centro Prodh, CDHM Tlachinollan, EAAF) y comisiones de expertos internacionales (GIEI), que se constituyeron como representantes políticos sin poseer autorización electoral. Por último, que la consolidación de dichos actores como representantes fue consecuencia de un momento político coyuntural específico que les permitió darle centralidad al tema de la justicia y los derechos humanos.

La constatación empírica de estas reivindicaciones representativas en el caso Ayotzinapa, no sólo probó la hipótesis y respondió a las preguntas de investigación, sino que también es testigo del nuevo campo de estudio de la teoría de la representación. Si bien ha sido analizado desde diversas perspectivas existen pocas investigaciones que hayan empleado este concepto empíricamente, por lo que se trata de un enfoque novedoso. También, el modelo metodológico construido puede utilizarse para investigar otros casos donde existan reivindicaciones representativas.

Hay que subrayar que pese al enorme esfuerzo realizado en la reconstrucción de los hechos muchas interrogantes siguen sin resolverse, como el porqué de los ataques en Iguala, el paradero de los estudiantes, la impunidad y

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

ocultación del gobierno de la información sobre lo que pasó, la posible participación del ejército. Es inevitable formular estas cuestiones pues son fundamentales en el esclarecimiento de los hechos, sin embargo, se enmarcan en otro ámbito. Junto con estas interrogantes, preguntas de otra naturaleza surgieron durante el desarrollo del trabajo, las cuales han quedan abiertas y pueden ser motivo de futuras investigaciones.

En términos teóricos, queda la cuestión de si es necesaria la representación para la democracia, y si estas nuevas formas de representación más que ampliar los límites de la democracia liberal, son un síntoma de un modelo que ya no responde a las expresiones sociales actuales. En ese sentido, también está el tema de la democracia mexicana ¿Hay democracia en México o qué tipo de régimen tenemos? ¿Cómo ha aportado el largo proceso de transición democrática a la solución de los problemas prácticos de la población mexicana como la violencia política? O bien, si la epidemia de violencia llegó con la democracia entonces ¿Cómo se podría esclarecer esa relación tan compleja? Más allá de la enorme relevancia de estas preguntas, la cuestión central es si existen otros casos aparte de Ayotzinapa en México o contextos similares en América Latina, donde hayan surgido reivindicaciones representativas, y se pueda aplicar el modelo teórico y metodológico propuesto en este trabajo.

Instituto Mora

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Bibliografía

Aguilar Camín, Héctor (2015), “Octubre, 2015”, *Nexos*, núm. 454, octubre, pp. 29-32.

Aguilar Camín, Héctor (2016), “Nocturno de la democracia mexicana”, Nexos, núm. 461, mayo, pp. 16-26.

Arditi, B. (Ed.) (2005). ¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones. Barcelona: Anthropos Editorial.

----------“El reencantamiento de la política como espacio de participación ciudadana”, en Martín Hoopenhayn y Ana Sojo (comps.), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas,* Siglo XXI, 2011.

----------"Los límites de la democracia liberal". Conferencia sobre los límites de la democracia liberal, la democracia postliberal y las nuevas formas de participación y representación. FLACSO- México 2011.

Bizberg, Ilán (2007) "El papel de la sociedad civil en las transformaciones políticas actuales", en Gustavo Vega (ed.), México, los retos ante el futuro, México, El Colegio de México / Fundación Konrad Adenauer.

Bizberg, Ilán (2010) “Una tipología de las democracias latinoamericanas”, en Ilán Bizberg (ed.). México en el espejo latinoamericano, El Colegio de México – KAS.

Bohman, J. (1996) Public Deliberation. London: The MIT Press.

Cadena-Roa, Jorge y Miguel Armando López Leyva (2011), “La consolidación de la democracia en México: avances y desafíos (2000-2006)”, Estudios Sociológicos de El Colegio de México, núm. 86, mayo-agosto, pp. 415-462.

Casas

Dahl, Robert A. (1989). Democracy and its Critics. Yale: Yale University Press.

Emmerich, Gustavo Ernesto et alii. (2009), “Informe sobre la democracia en México, 2009” en Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, núm. 21, primer semestre, pp. 186-225.

IDD-Lat, (2015), “Índice de Desarrollo Democrático de América Latina”.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Instituto Nacional Electoral (INE), (2014), Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, Ciudad de México, INE/Colmex.

Krauze, Enrique, (2016), “Desaliento de México”, Letras Libre, núm. 209, mayo, pp. 8-18.

Labastida Martín del Campo, Julio y Miguel Armando López Leyva (2004), “México: una transición prolongada”, Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 749-806.

Lijphart, Arend (1984), Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Goverment in Twenty – One Countries. New Haven: Yale University Press.

Luna, M. y Velasco, J. L. (2017). Complex Associative Systems: Cooperation amid Diversity. México: ISS UNAM.

Manin, Bernard. (1997). The Principles of Representative Government. Cambridge: Cambridge University Press.

Manin, Bernard, Przeworski, Adam, & Stokes, Susan. (1999). Elections and Representation. In Adam Przeworski, Susan Stokes, & Bernard Manin (Eds.), Democracy, Accountability and Representation (pp. 29-55). Cambridge: Cambridge University Press.

Mansbridge, Jane. (2003). Rethinking Representation. American Political Science Review, 97(4), 515-528.

Mansbridge, Jane. (2011). Clarifying the Concept of Representation. American Political Science Review, 105(03), 621-630.

Medina Peña, Luis (1995), Hacia el nuevo Estado: México 1920 – 1994, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Mejía, O. (2010). “Modelos alternativos de democracia deliberativa. Una aproximación al estado del arte. En: Co-herrencia, vol 7, núm. 12, Medellín.

Morlino, Leonardo. (2011). Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes. Oxford: Oxford University Press.

Morlino, Leonardo (2014), La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional, San José, IDEA Internacional.

Munck, Gerardo. (2016). What is Democracy? A Reconceptualization of the Quality of Democracy. Democratization, 23(1), 1-26.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

O´Donnell, Guillermo (1993), “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas” en Revista Desarrollo Económico, Vol. XXXIII Nº 130.

Ortiz Leroux, Sergio (2010), “La crisis del Estado mexicano: una lectura desde el republicanismo de Maquiavelo” en Argumentos (Méx.), vol.23 no.64.

Pitkin, Hanna. (1967). The Concept of Representation. Berkeley, CA: University of California Press.

Rehfeld, Andrew. (2006). Towards a General Theory of Political Representation. The Journal of Politics, 68(1), 1-21.

Schedler, Andreas (2015), *En la niebla de la Guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas

Secretaría de Gobernación (SEGOB) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), (2012), Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas ENCUP 2012, Ciudad de México, SEGOB/Inegi.

The Economist Intelligence (EIU), (2015), “Democracy Index 2015. Democracy in a Age of Anxiety, Londrés, EIU.

Trejo, Guillermo y Sandra Ley (2016), “Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México”, *Política y Gobierno*, vol. XXIII, I semestre, núm. 1, pp. 11-56

Urbinati, Nadia, & Warren, Mark. (2008). The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. Annual Review of Political Science, 11, 387-412.

Velasco, J. L. (2005). Insurgency, Authoritarianism, and Drug Trafficking in Mexico´s “Democratization”. New York: Routledge.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

---------- (2006). “Benjamín Arditi, coord., ¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones, en: Revista mexicana de sociología vol.68 no.4.

Fuentes hemerográficas

Aguilar, R. (28 de septiembre de 2014 a). Mueren 6 personas en tiroteos en Iguala. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/09/28/983980.

Aguilar, R. y Reyes J. P. (24 de octubre de 2014 b). Se fue; el gobernador de Guerrero pide licencia. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/10/24/988581.

Aguilar, R. (27 de octubre de 2014 c). Rogelio Ortega solicita auxilio federal; asume como gobernador de Guerrero. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacion al/2014/10/27/989005.

Aguilar, R. (13 de noviembre de 2014). CETEG quema salón de Plenos del Congreso de Guerrero y autos. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/13/992038

Animal Político. (20 de noviembre de 2014 a). Normalistas cumplen dos meses desaparecidos: cronología del caso Ayotzinapa. Recuperado de https://www.animalpolitico.com/2014/11/cronologia-el-dia-dia-del-caso-ayotzinapa/.

Animal Político. (12 de noviembre de 2014 b). De 24 cuerpo analizados por peritos argentinos, ninguno coincide con normalistas. Recuperado de https://www.animalpolitico.com/2014/11/pgr-ha-entregado-estudios-de-adn-afirman-peritos-argentinos/.

Animal Político. (26 de julio de 2015 c). A 10 meses de Ayotzinapa, padres de normalistas anuncian dos caravanas informativas. Recuperado de https://www.animalpolitico.com/2015/07/marcharan-del-angel-de-la-independencia-al-hemiciclo-a-juarez-a-10-meses-de-ayotzinapa/.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Ayuso, S. (30 de octubre de 2014). La tragedia de Iguala, en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2014/10/30/actualidad/1414697098_134305.html.

BBCNMundo. (9 de diciembre de 2014). Alexander Mora, el estudiante de Ayotzinapa presentía algo malo. Recuperado de https://www.animalpolitico.com/2014/12/alexander-mora-el-estudiante-de-ayotzinapa-que-presentia-algo-malo/.

Camacho, F. (23 de octubre de 2014). Pide la CNDH aplicar medidas cautelares. Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/2014/10/23/politica/008n3pol.

Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan. (27 de enero de 2015). *Padres y madres de normalistas desaparecidos responden a PGR*. [Comunicado]. Recuperado de http://www.tlachinollan.org/conferencia-padres-y-madres-de-normalistas-desaparecidos-responden-pgr/.

EFE. (29 de octubre de 2014 a). Papa envía una oración a México por normalistas desaparecidos. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/10/29/989503.

EFE. (13 de noviembre de 2014 b). Expresa el papa su cercanía con México por caso de normalistas. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/13/991954.

Excelsior. (7 de noviembre de 2014 a). Cronología: Paso a paso del caso de los normalistas de Ayotzinapa. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/07/991208.

Excelsior. (30 de septiembre de 2014 b). Aparecen 13 normalistas de Ayotzinapa; 43 siguen desaparecidos. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/09/30/984344.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Excelsior. (14 de octubre de 2014 c). Cuerpos hallados en primeras fosas no son de normalistas: PGR. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/10/14/986925.

Excelsior. (8 de noviembre de 2014 d). Los mataron: PGR; detenidos confiesan ejecución de más de 40 de estudiantes. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/08/991166.

Excelsior. (10 de noviembre de 2014 e). Tuit de chocolates Crunch sobre normalistas enfurece a Twitter. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/10/991557.

Excelsior. (15 de noviembre de 2014 f). Dan formal prisión contra Abarca por delincuencia organizada y homicidio. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/15/ 992625.

Hernández, L. (9 de noviembre de 2014). Vándalos queman puerta de Palacio Nacional. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/11/09/991346.

La Jornada. (23 de octubre de 2014). Osorio Chong demanda que las protestas eviten lastimar "nuestras instituciones". Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/2014/10/23/politica/012n1pol.

Notimex. (12 de noviembre de 2014). Congreso de Guerrero presenta ante Cabildo de Iguala a edil interino. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/12/992064.

Ocampo, S. (1 de octubre de 2014 a) Prófugos, alcaldes y secretario de seguridad de Iguala; gira el MP orden de localización. Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/2014/10/02/politica/010n1pol).

Ocampo, S. (27 de septiembre de 2014 b). Policías balean a normalistas de Ayotzinapa en Iguala; 5 muertos. Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/2014/09/28/politica/005n1pol.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Ocampo, S. (22 de octubre de 2014 c). Miembros de la Ceteg queman sede del PRD en Chilpancingo. Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/2014/10/22/politica/007n1pol.

Palomec, J. (3 de marzo de 2016). Caso Ayotzinapa: Las 8 razones para que peña Nieto permita interrogar a militares, según OSC. Recuperado de https://www.animalpolitico.com/2016/03/caso-ayotzinapa-las-8-razones-para-que-pena-nieto-permita-interrogar-a-militares-segun-osc/

Petrich, B. (22 de octubre de 2014). No confiamos en el gobierno; queremos a nuestros hijos ¡ya! Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/2014/10/22/politica/008n1pol.

Proceso. (26 de septiembre de 2016). Ayotzinapa: la eterna noche sin luna. Recuperado de https://www.proceso.com.mx/456186/ayotzinapa-la-eterna-noche-sin-luna.

Quiroz, C., Ponce, K. y Aguilar, R. (15 de noviembre de 2014). Iremos contra los violentos: Gobernación; Osorio advierte que el diálogo tiene límites. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/15/992533.

Reyes, J. P. (17 de noviembre de 2014). Cuauhtémoc Cárdenas demanda la renuncia de Carlos Navarrete. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/17/992720.

Sánchez, E. (7 de octubre de 2014 a). Enrique Peña Nieto ofrece castigo por normalistas. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/10/07/985389.

Sánchez, E. (30 de octubre de 2014 b). Aplicar la ley tope donde tope, garantiza Peña a padres de normalistas. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/10/30/989632.

Tonantzin, P. (30 de septiembre de 2014 a). Aprueban licencia a edil tras ataques en Iguala muerte de 6 personas. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/09/30/984449

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Tonantzin, P. (10 de octubre de 2014 b). Detienen al líder de “Guerreros Unidos”, hermano de primera dama de Iguala. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/10/10/986070.

Vicenteño, D. (7 de octubre de 2014 a). PGR comisiona a Zerón a Guerrero; si de algo sirve, me voy: gobernador Aguirre. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/10/07/985431

Vicenteño, D. (23 de octubre de 2014 b). Alcalde ordenó desapariciones; hay avances en el Caso Iguala: PGR. Fuente de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/10/23/988333

Vicenteño, D. (5 de noviembre de 2014 c). Caen los Abarca; ya no aguantaba la presión: exalcalde de Iguala. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/05/990486.

Vicenteño, D. (6 de noviembre de 2014 d). Trasladan a José Luis Abarca al Altiplano; dictan arraigo a su esposa. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/06/990825.

Instituto Mora

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca