

## 8. Ayotzinapa

### La experiencia del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes\*

El 26 de septiembre de 2017 se cumplieron tres años de impunidad por la represión a los estudiantes secundarios mexicanos y la desaparición de cuarenta y tres de ellos en Ayotzinapa. En 2016 concluyó el mandato del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI o Grupo), que fue establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para contribuir al esclarecimiento de lo sucedido.<sup>1</sup> El Grupo desmintió la “verdad histórica” que la Procuraduría General de la República (PGR) había presentado, evidenció la intervención de la policía estatal y federal y la presencia del Ejército en el escenario de las desapariciones, descubrió más de sesenta fosas comunes en el Estado de Guerrero y exhibió cómo un alto funcionario del gobierno federal manipuló pruebas. El GIEI legó, así, una experiencia inédita que merece una reflexión sobre las capacidades y los desafíos de los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, cuya intervención creativa y en tiempo real puede ser muy relevante.

El derecho internacional desarrolló una compleja estructura de mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos.<sup>2</sup> En

\* Este capítulo fue elaborado por Ángel Gabriel Cabrera Silva y Gabriela Kletzel, del Equipo de Trabajo Internacional del CELS. Contó con aportes de Erika Schmidhuber, Paula Litvachky, Gastón Chillier y Verónica Torras. El CELS tuvo varios momentos de intercambio con miembros del GIEI e integrantes de las organizaciones que impulsaron su creación, que fueron fundamentales para desarrollar este capítulo. Los autores agradecen los comentarios de Carlos Beristain y Claudia Paz y Paz.

1 Para más información sobre la experiencia del GIEI, véase Carlos M. Beristain, *El tiempo de Ayotzinapa*, Madrid, Akal, 2016.

2 Esta infraestructura internacional incluye órganos integrados por expertos independientes y espacios intergubernamentales. Se compone de varios órganos políticos a nivel subregional, regional y global; tres sistemas regionales (europeo, africano y americano), cada uno integrado por diversos

conjunto, se trata de instituciones que funcionan como un foro central para la elaboración de estándares de derechos humanos y una herramienta poderosa que permitió desatar cambios positivos en varios Estados. En la Argentina, la visita de la CIDH en 1979 y el peso de los precedentes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) en el proceso de memoria, verdad y justicia por los crímenes de lesa humanidad de la última dictadura son ejemplos emblemáticos del impacto que pueden tener.

Ahora bien, la experiencia demuestra que se alcanzan muy pocos resultados si se concibe a estos espacios internacionales como un fin en sí: son sólo un medio disponible en el marco de disputas sociales complejas que demandan la combinación de diversas estrategias políticas y jurídicas. En la mayoría de los casos, su capacidad de impacto involucra muchas otras acciones y actores más allá de los que pueden acceder a estas instancias. Desde esta perspectiva, en este capítulo analizaremos la labor del GIEI para dimensionar las potencialidades que de ella se derivan.

## 1. El trabajo del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes

El GIEI fue un mecanismo de asistencia técnica creado durante la implementación de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH por la desaparición de los cuarenta y tres estudiantes.<sup>3</sup> El caso se inserta en un contexto mucho más amplio de graves violaciones de los derechos humanos en México, en la llamada “guerra contra el narcotráfico”. Para entender la experiencia del GIEI hay que tener presente este contexto, el papel de las organizaciones sociales y de derechos humanos mexicanas, así como su relación con los mecanismos del SIDH.

---

mecanismos; diez órganos de tratados del Sistema Universal y al menos ochenta expertos designados dentro de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

3 CIDH, medidas cautelares 409-414, Resolución 28/2014, “Estudiantes de la escuela rural ‘Raúl Isidro Burgos’ respecto de México”, 3 de octubre de 2014.

### Las políticas contra el crimen organizado

El 11 de diciembre de 2006, el gobierno anunció que involucraría a efectivos militares en “la batalla contra el crimen organizado”,<sup>4</sup> momento que suele identificarse con el incremento exponencial de la violencia, aunque la problemática llevaba ya varias décadas. Desde entonces, la intervención ininterrumpida de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior tuvo terribles consecuencias. Las políticas contra el narcotráfico ocasionaron la muerte de más de ciento cincuenta mil personas,<sup>5</sup> provocaron la desaparición de por lo menos veintiocho mil<sup>6</sup> y el desplazamiento masivo de comunidades.

En México, desapariciones, ejecuciones extrajudiciales y graves casos de tortura ocurren en escala masiva y en un marco de absoluta impunidad.<sup>7</sup> Diversos mecanismos internacionales de derechos humanos condenaron esta situación. En su última evaluación, el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas concluyó que existe “un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio del Estado [...] muchas de las cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas”.<sup>8</sup> La situación es de tal gravedad que se denunciaron crímenes de lesa humanidad.<sup>9</sup> Las masacres de Atenco, Tlatlaya, Apatzingán y Tanhuato, en las que fueron asesinadas al menos cincuenta y cinco personas como consecuencia de la política de seguridad, son hechos paradigmáticos de este escenario. Sin embargo, Ayotzinapa fue el caso que logró captar la atención del mundo entero.

4 Presidencia de la República, Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán, discurso de los secretarios de la Segob, Sedena, Semar y del procurador general de la República, 11 de diciembre de 2006, disponible en <[calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/#b1](http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/#b1)>.

5 Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos con motivo de su visita a México, 7 de octubre de 2015, disponible en <[www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16578&LangID=S#sthash.DZPGIy14.A4cy6GRo.dpuf](http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16578&LangID=S#sthash.DZPGIy14.A4cy6GRo.dpuf)>.

6 Según el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) a enero de 2016.

7 CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México.

8 Comité contra la Desaparición Forzada de Personas, Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del art. 29 de la Convención.

9 Open Society Justice Initiative, “Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México”, 2016, disponible en <[www.opensocietyfoundations.org](http://www.opensocietyfoundations.org)> .

### Ayotzinapa y la creación del GIEI

El 26 de septiembre de 2014, los estudiantes de la Escuela Normal Isidro Burgos de Ayotzinapa, en el municipio de Tixtla, en Guerrero, se prepararon para asistir a la marcha que se realiza en la ciudad de México cada 2 de octubre en conmemoración de la masacre de Tlatelolco de 1968. Para desplazarse hasta la capital y desde esta, los estudiantes recurrieron a la toma de colectivos, una práctica habitual que nunca había sido reprimida.

Según las investigaciones, autoridades municipales, estatales, federales y militares habían vigilado a los estudiantes desde su salida de Ayotzinapa. Tras algunas horas, se ordenó un despliegue masivo de fuerzas de seguridad para interceptar los micros, que fueron alcanzados por patrullas y agredidos con disparos. Los estudiantes fueron obligados a descender, y quienes intentaron escapar fueron perseguidos. Ciento veinte personas recibieron disparos. Seis fueron ejecutadas. Casi cuarenta fueron heridas, algunas de gravedad. Cuarenta y tres estudiantes permanecen desaparecidos. En este operativo participaron las policías municipales de Iguala, de Cocula y de Huitzucó, la policía estatal de Guerrero y la policía federal. Dos agentes del Ejército mexicano estuvieron presentes en los dos escenarios donde se llevaron a cabo las detenciones-desapariciones.

La Procuraduría de Justicia de Guerrero ordenó investigar los hechos en el momento en que se producían, pero ninguna de las fuerzas cumplió la orden. A las nueve de la noche, los familiares se presentaron en esa Procuraduría a exigir comunicación con los estudiantes, que para entonces se creía que estaban detenidos. No consiguieron ninguna información. Ese día se conformó una lista preliminar de sesenta y cuatro estudiantes cuyo paradero se desconocía. El 28 y 29 de septiembre los familiares acudieron a las autoridades de Iguala y emprendieron búsquedas. Como algunos estudiantes regresaron por su cuenta a la escuela, la lista de desaparecidos se redujo a cuarenta y tres. Desde el 29 de septiembre de 2014, no apareció ninguno más.

Desde un principio, las autoridades del sistema de justicia intentaron cerrar la investigación con rapidez, sin haber encontrado a los estudiantes ni haber explicado las razones del operativo en que desaparecieron. El acompañamiento del Centro de Derechos Humanos de la Montaña (Tlachinollan), del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro ProDH) y de la Red Guerrerense de Organismos Civiles de Derechos Humanos fue crucial para que las víctimas pudieran buscar justicia. Estas organizaciones intervinieron desde la primera denun-

cia de los hechos. Pocos días después, ya habían ideado una estrategia compleja. Por un lado, elevaron una solicitud de cooperación técnica al Equipo Argentino de Antropología Forense, que actuó como perito independiente de las víctimas desde el 5 de octubre de 2014 y cooperó con la PGR en la identificación de otros restos encontrados en el Estado de Guerrero. Por otro lado, participaron de forma activa en la convocatoria de las Jornadas Globales por Ayotzinapa.

Como parte de esta estrategia, las organizaciones solicitaron medidas cautelares a la Comisión Interamericana. El 3 de octubre de 2014, la CIDH las otorgó y ordenó al Estado mexicano que se emprendieran acciones para investigar los hechos, determinar el paradero de los cuarenta y tres estudiantes y proteger a los sobrevivientes y a sus familiares. La activación del trámite cautelar abrió un foro para que las víctimas y las autoridades iniciaran conversaciones sobre la forma de implementar las medidas dispuestas. Este espacio técnico, vigorizado por un contexto de movilización social, consiguió que el 12 de noviembre de 2014 los peticionarios, el Estado y la CIDH firmaran el acuerdo que creó el GIEI.<sup>10</sup>

Según el acuerdo, el GIEI se encargaría de la

elaboración de planes de búsqueda en vida de las personas desaparecidas, [del] análisis técnico de las líneas de investigación para determinar responsabilidades penales y el análisis técnico del Plan de Atención Integral a las Víctimas de los hechos del 26 y 27 de septiembre.

Asimismo, en el texto se establecía que el Estado aportaría los fondos para la labor del GIEI y que los miembros serían elegidos en consulta con las partes. Como resultado de este acuerdo, se eligió a Carlos Beristain (español), Ángela María Buitrago (colombiana), Francisco Cox (chileno), Claudia Paz y Paz (guatemalteca) y Alejandro Valencia (colombiano) como integrantes del GIEI. Todos ellos, expertos con distinguidas trayectorias de trabajo y amplia experiencia en investigación de graves violaciones de derechos humanos.

<sup>10</sup> Véase <[www.oas.org/es/cidh/mandato/docs/Acuerdo-Addendum-Mexico-CIDH.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/mandato/docs/Acuerdo-Addendum-Mexico-CIDH.pdf)>. El acuerdo fue oficializado el 18 de noviembre de 2014.




### **Experiencias de participación de la CIDH en una investigación en tiempo real**

La intervención del SIDH ante graves violaciones de derechos humanos en curso tiene algunos precedentes importantes. Entre ellos, la visita de la CIDH a la Argentina en 1979, que recogió las denuncias de las víctimas del terrorismo de Estado y elaboró el “Informe de la OEA sobre la situación de los derechos humanos en Argentina”. El “Informe prohibido” tuvo un enorme impacto político, local e internacional porque desmontó la versión oficial de la dictadura y mostró la existencia de un plan sistemático de desaparición de personas. El otro antecedente son las visitas de la CIDH a Perú durante el gobierno de Alberto Fujimori que dieron lugar en 1993 al “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú”. Tal como ocurrió con el GIEI, el aporte de los familiares de las víctimas y de los organismos de derechos humanos fue central para la elaboración de esos informes.

El caso del GIEI se trata, además, de una de las tres únicas situaciones en las que la CIDH intervino en investigaciones judiciales abiertas en un país. La primera fue en el caso del atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), el 18 de julio de 1994, en el que murieron ochenta y cinco personas, y las investigaciones habían sido irregulares. Memoria Activa, el CELS y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejiil, por sus siglas en inglés) presentaron una petición a la CIDH, y el gobierno argentino accedió a que la Comisión nombrara un observador internacional, que analizó la causa y presentó un informe que fue un impulso importante para que la Argentina aceptara su responsabilidad internacional.<sup>11</sup> Luego, en el caso de la ejecución extrajudicial de Digna Ochoa, abogada del Centro Miguel Agustín Pro Juárez asesinada el 19 de octubre de 2001 en México, cuya investigación presentó severas anomalías. La CIDH envió una misión a México en 2002 y, posteriormente, se designó un equipo de especialistas independientes que analizó las pruebas y entregó un informe que fue remitido al gobierno y a los peticionarios.<sup>12</sup>

11 Informe de Claudio Grossman, presentado el 22 de febrero de 2005. Véase <[www2.jus.gov.ar/amia/grossman.htm](http://www2.jus.gov.ar/amia/grossman.htm)>.

12 CIDH, Informe 57/13, “Digna Ochoa y otros, México”, párr. 13.

Ninguna de estas dos experiencias previas tuvo el nivel de participación e impacto del GIEI ya que los expertos sólo habían tenido la oportunidad de observar la investigación y formular recomendaciones. En cambio, en el caso de Ayotzinapa el GIEI entrevistó a los involucrados, analizó en tiempo real la ejecución de medidas y realizó peritajes propios. Esta amplitud de atribuciones le permitió mantener una agenda autónoma de trabajo y obtener otro tipo de resultados. 

El GIEI inició su labor el 2 de marzo de 2015 con un mandato de seis meses prorrogable. Para entonces, la PGR ya había formulado varias conclusiones y había hecho pública una “verdad histórica” de los hechos, según la cual miembros del cartel Guerreros Unidos habían incinerado a los estudiantes en un basurero del municipio de Cocula y arrojado sus cenizas al río San Juan. Según esta versión, el presidente municipal de Iguala, José Luis Abarca, había actuado junto con Guerreros Unidos para desaparecer y asesinar a los estudiantes a fin de impedir su intervención en un acto político municipal, y los normalistas habrían sido confundidos con narcotraficantes de un grupo contrario por el cartel local. La PGR se comprometió a perseguir, detener y procesar a los supuestos implicados.

El GIEI desmintió este relato e insistió en la necesidad de entrevistar a los miembros del 27° Batallón del Ejército, sito en la ciudad de Iguala. El gobierno se negó.<sup>13</sup> De igual forma, la intermediación de la PGR en la obtención de algunas pruebas representó un obstáculo para el avance de las investigaciones. Al concluir el mandato inicial del GIEI, el acuerdo fue extendido por ocho meses adicionales y terminó definitivamente el 30 de abril de 2016.

### Labor y resultados del GIEI

A pesar de la duración breve de su trabajo, el GIEI fue un mecanismo innovador que produjo grandes resultados. El Grupo tuvo autonomía sobre cómo ejercer su mandato: examinó el expediente judicial y también entrevistó a las víctimas sobrevivientes, a los familiares, a los supuestos responsables y a funcionarios públicos.

13 GIEI, Informe “Ayotzinapa II. Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas”, 2015, párr. 143, disponible en <[www.oas.org](http://www.oas.org)>.

Como medida inicial, el GIEI decidió reunirse con los familiares de los desaparecidos en Ayotzinapa para conocer de primera mano sus vivencias, expectativas y mostrar su compromiso con la resolución del caso. Durante este encuentro, el Grupo percibió la desconfianza respecto de las autoridades mexicanas. “Nos dijeron: ‘Por favor, no se vendan’”,<sup>14</sup> contó uno de los integrantes. La relación que se construyó con las víctimas le permitió, además, encontrar evidencia que no había sido recolectada por la PGR. Por ejemplo, la madre de uno de los estudiantes desaparecidos contó que había recibido un mensaje de texto de su hijo en un momento posterior al horario en el que la versión de la PGR situaba su ejecución.

Adicionalmente, la presencia del GIEI tuvo un impacto indirecto en la investigación de otros hechos. En el marco de las diligencias realizadas para investigar el caso Ayotzinapa, se descubrieron sesenta fosas comunes clandestinas en los alrededores del municipio de Iguala, donde se encontraron los restos de ciento veintinueve cuerpos.

En este proceso, el GIEI controló la difusión de sus actividades para impedir la filtración indebida de datos que pusieran en riesgo su trabajo o su credibilidad y se abstuvo de hacer públicas las líneas de investigación y las sospechas hasta obtener las pruebas que pudieran corroborarlas. Además, las conclusiones sólo se dieron a conocer a través de informes, y no de manera aislada.

El 6 de septiembre de 2015 presentó su primer informe.<sup>15</sup> Este documento detalla los hechos y desmiente la “verdad histórica” que la PGR había difundido. El principal hallazgo del GIEI, a partir de la intervención de un perito de reconocida experiencia internacional, fue que los estudiantes no habían sido incinerados en el basurero de Cocula, como había sostenido la PGR. El informe también destacó la necesidad de indagar cuál había sido el rol del Ejército, ya que varios registros ubicaban a integrantes de esa fuerza en el lugar, controlando lo que ocurría. Por otra parte, el GIEI descubrió que hubo un quinto ómnibus que no había sido incluido en la pesquisa oficial. A partir de esta pista, el grupo halló indicios que sugieren que el quinto autobús estaba cargado

14 CELS, entrevista con Carlos Beristain, doctor en Psicología e integrante del GIEI, 1 de noviembre de 2016, minuto 2:57, disponible en <[www.youtube.com/CELSAUDIOVISUAL](http://www.youtube.com/CELSAUDIOVISUAL)>.

15 Disponible en <[www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/GIEI-InformeAyotzinapa1.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/GIEI-InformeAyotzinapa1.pdf)>.



con mercadería del narcotráfico y se dirigía a Chicago, Estados Unidos, cuando los estudiantes lo abordaron. Esta hipótesis explica la reacción desenfadada de los agentes de seguridad contra los estudiantes.

El informe también analizó el desarrollo de la investigación hasta ese momento y dio cuenta del impacto que los hechos tuvieron sobre las familias de los desaparecidos y de los sobrevivientes. Por último, incluyó recomendaciones para mejorar la pesquisa y el trato a las familias: unificar las líneas de trabajo, actualizar el mapa de fosas y la investigación de casos de otros desaparecidos de Iguala, consolidar mecanismos de información y relación con los familiares y otras víctimas, reformar normativas y prácticas para hacer frente a la desaparición forzada de personas. Como respuesta a este primer informe, el GIEI y el Estado de México firmaron un nuevo acuerdo el 19 de octubre de 2015, en el que las autoridades se comprometieron a realizar varias modificaciones en torno al expediente penal.

El 24 de abril de 2016, el GIEI dio a conocer su segundo y último informe, que además de describir nuevas e importantes conclusiones, presentó aportes al proyecto de ley sobre desaparición forzada, recomendaciones para optimizar las investigaciones de violaciones de derechos humanos en México y criterios para la creación de un plan de atención a las víctimas de Ayotzinapa. Sobresalen tres aspectos de este informe. En primer lugar, revela que Tomás Zerón, entonces director de la Agencia de Investigación Criminal, intervino para adulterar la supuesta escena del crimen. Según el expediente oficial, el 29 de octubre de 2015 se encontró una bolsa con restos óseos en el río San Juan, donde se identificó un resto de Alexander Mora, uno de los estudiantes desaparecidos. Sin embargo, el GIEI descubrió que, un día antes en ese mismo lugar, Zerón ejecutó una diligencia de la que no se había dejado constancia oficial y que implicó la alteración de la presunta escena del crimen. Según evidencia fotográfica, Zerón estuvo acompañado de servicios periciales y de un acusado de ser integrante de Guerreros Unidos, quien además mostraba señales de haber sido torturado. La forma en que supuestamente se encontró la bolsa con restos humanos al día siguiente –en un riachuelo con apenas cuarenta centímetros de profundidad y en el mismo tramo donde había estado Zerón sin dejar registro– indica que la evidencia fue plantada.

En segundo lugar, este informe describe las falencias que el GIEI detectó en el sistema de justicia mexicano y contiene veintidós recomendaciones generales para enfrentar la impunidad en el país. Para

terminar, el documento incluye un capítulo sobre las falencias de la teoría oficial que sostenía que los estudiantes fueron incinerados. El GIEI además elaboró un estudio específico en el que describe las fuertes evidencias de torturas en diecisiete casos, analizando la información incluida en el propio expediente y la situación de los inculpados que declararon la versión del basurero. En todo este proceso, los familiares de los desaparecidos y los estudiantes sobrevivientes habían sido revictimizados a través de la difusión de historias falsas, entre ellas, la de que estaban infiltrados por un grupo del crimen organizado. Tras la presentación de sus informes, los jóvenes manifestaron su agradecimiento al GIEI por escucharlos, creer en su relato y demostrar que no mentían.

A pesar del carácter sustancial del informe y sus recomendaciones, el presidente Peña Nieto se limitó a decir que la PGR analizaría sus conclusiones. El Estado mexicano insistió en su negativa a que los miembros de las Fuerzas Armadas fueran entrevistados y no avanzó con la producción de prueba que debía realizarse sin demora ni obstaculización por parte de la PGR. Asimismo, durante los últimos meses de actividad, el GIEI tuvo que soportar fuertes cuestionamientos que buscaban desprestigiar a sus miembros. En este escenario, el Grupo evaluó que habían cesado las condiciones que permitían continuar con su trabajo. Su mandato concluyó sin que México accediera a generar el marco apropiado para su renovación. Ante el cese de actividades del Grupo, los representantes de las víctimas y el Estado mantuvieron varias reuniones de trabajo con la CIDH. El 29 de julio de 2016, la Comisión aprobó una resolución en la que estableció el mecanismo que resultó de estas negociaciones y dará seguimiento a las medidas cautelares de la CIDH y, con ello, a las recomendaciones del GIEI.<sup>16</sup>

## 2. Entre el derecho y la política: la recepción del GIEI en México

Los hechos y procesos que se ventilan ante los mecanismos internacionales de derechos humanos suelen expresar disputas y debates políticos, de cuya amplificación depende el impacto de las estrategias de

16 CIDH, comunicado de prensa n° 131/16, 9 de septiembre de 2016, disponible en <[www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/131.asp](http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/131.asp)>.

defensa de los derechos humanos.<sup>17</sup> En este sentido, la experiencia del GIEI no fue una excepción.

Formalmente, el Grupo fue un órgano técnico que se articuló dentro de un mecanismo jurídico, un modo, entre muchos posibles, de cumplir con una expectativa legal. Su creación, su permanencia y el acatamiento de sus recomendaciones son mandatos jurídicos, que se vinculan con el cumplimiento de una medida cautelar dictada por la CIDH. Sin embargo, es claro que el GIEI representó más que un simple instrumento de verificación técnica. El contexto en el que se constituyó, sus atribuciones, así como la manera en que sus integrantes decidieron desempeñarlas lo colocaron en una posición desde la cual interactuó como un actor coyuntural de peso en el sistema político mexicano e internacional.

La función de asistencia técnica y la capacidad profesional del Grupo se convirtieron en una herramienta clave para hacer avanzar la investigación y promover la asistencia a las víctimas, así como para trazar puentes de diálogo entre los familiares y sus representantes y diversas instancias del Estado. Además, la investigación se convirtió en una referencia sobre la búsqueda de la verdad en el caso y una fuente de capital político para quienes encabezan la movilización social en torno a Ayotzinapa, sobre todo para el colectivo de sobrevivientes, familiares, sus representantes y aliados. La legitimidad del GIEI logró avivar el ímpetu social: provocó que miles de personas en México y en el exterior alzaran la voz y tomaran las conclusiones para fundamentar sus demandas. La capacidad de acción del Grupo sólo estaba limitada por los márgenes de su mandato jurídico, es decir, por el espacio de legitimidad que el acuerdo de cooperación le otorgaba sobre la búsqueda de los estudiantes, la investigación criminal, la atención a las víctimas y la política pública frente a la desaparición forzada.

La amplificación de su impacto estuvo muy relacionada con la estrategia de comunicación. El GIEI generó los momentos oportunos para difundir sus conclusiones, y la presentación de sus dos informes fueron instancias de alta visibilidad para establecer su postura y demostrar su independencia. Además, la transparencia y precisión con que se condujo al emitir comunicados y al dirigirse a los medios protegieron su credibilidad.

17 Sobre la relación entre política y derecho internacional, véase Martti Koskenniemi, *The Politics of International Law*, 1 EJIL, 4, 1990.

El GIEI se transformó en un actor dentro del sistema de contrapesos mexicano. Desde allí impactó en la generación de la política de seguridad pública y en el diseño institucional del sistema de justicia, por ejemplo, al ampliar las líneas de investigación contra distintas fuerzas de seguridad y el Ejército.<sup>18</sup> Por otra parte, sus conclusiones también influyeron en la imagen pública de actores gubernamentales y sociales mexicanos ante foros internacionales.<sup>19</sup> El Grupo no pretendió ser un órgano meramente técnico ajeno al contexto social, sino que asumió frontalmente los márgenes de autonomía que su mandato legal le confería. A la vez, se relacionó con los diferentes sectores involucrados y articuló una agenda propia.

### Las víctimas, las organizaciones sociales y la CIDH frente al GIEI

La creación del GIEI fue un hecho excepcional en el funcionamiento de la CIDH, posible gracias a la concurrencia de varias condiciones políticas, algunas generadas de manera deliberada, y otras, producto de la coyuntura. Las organizaciones que representaron a las víctimas y sus familiares tuvieron un papel importante en crear estas circunstancias, tal como habían hecho casi cuatro décadas antes los organismos de derechos humanos en la Argentina.

La atención psicosocial y el acompañamiento legal fueron dos aspectos centrales en el proceso de fortalecimiento de los familiares de las víctimas.<sup>20</sup> Asistidos por las organizaciones que las acompañaron, encontraron los recursos humanos, psicológicos y jurídicos para sostener un reclamo de justicia durante más de dos años, lo que fue imprescindible para la vitalidad política del movimiento y para hacer viable el recurso desde el punto de vista jurídico en espacios e instituciones.

La inmediata documentación y denuncia permitió abrir las vías institucionales para acudir ante el SIDH tan sólo cuatro días después de

18 Véase “Gobierno investiga a policías federales y estatales por caso Ayotzinapa”, *Expansión*, 13 de septiembre de 2016, disponible en <expansion.mx>.

19 Véase Joshua Partlow, “EU le retira 15% del dinero de la Iniciativa Mérida a México”, *El Economista*, 20 de octubre de 2015, disponible en <eleconomista.com.mx>.

20 Sobre la importancia de la atención psicosocial y el acompañamiento en procesos de empoderamiento, véase Carlos Martín Beristain, *Acompañar los procesos con las víctimas*, Programa Promoción de la Convivencia - PNUD, 2012.

los hechos y ayudó a exhibir el caso y a producir una rápida reacción mediática. La estrategia generó una sinergia entre los mecanismos jurídicos y los cauces políticos. El otorgamiento de medidas cautelares vigorizó la denuncia pública, al tiempo que esta última fortalecía la presión para que se materializaran las obligaciones jurídicas derivadas de las medidas cautelares.

De este modo, las organizaciones de derechos humanos canalizaron con creatividad el reclamo jurídico para aumentar su capacidad de incidencia política y concretaron una idea innovadora: la propuesta de formar un equipo de expertos que ofreciera asistencia técnica en tiempo real como un mecanismo de implementación de las cautelares. El papel de las organizaciones en originar, articular y proponer esta idea aprovechando el ímpetu político del caso fue sin duda decisivo para que el gobierno y la CIDH accedieran a firmar el acuerdo que dio origen al GIEI, lo cual evitó que la energía social se diluyera en la burocracia que suele envolver la implementación de las decisiones de los mecanismos internacionales.

La CIDH hizo su parte e impulsó la estrategia hasta el máximo de su potencial. Para la creación del GIEI, la Comisión en su conjunto, el relator para México en ese período, James Cavallaro, y su entonces secretario ejecutivo, Emilio Álvarez Icaza, tuvieron una visión estratégica destacable. En otras circunstancias, la Comisión podría haber sido insensible a la vitalidad del caso, podría haberse recluso en una posición legalista y haberse rehusado a innovar en sus mecanismos, y con ello habría coartado el potencial de cambio del movimiento social. Por el contrario, consciente de la necesidad de aprovechar el escenario para generar una discusión estructural sobre la crisis de derechos humanos en México, la CIDH activó otra de sus herramientas y organizó una visita *in loco* al país, algo que no ocurría desde 1998. De esta manera, logró trascender el caso Ayotzinapa y referirse a la gravedad y a la escala de la situación general.

### **Disputa de legitimidad: críticas y respaldo al GIEI**

El GIEI se convirtió en un actor con incidencia en las discusiones sobre la política de seguridad, la crisis de derechos humanos y el sistema de justicia en México. Esta incursión despertó diferentes reacciones. El gobierno mantuvo un discurso neutral, algunas organizaciones respaldaron al GIEI como vía para proponer cambios en el sistema de justicia, y otras intentaron deslegitimarlo como forma de sostener su visión sobre lo que presentan como una “crisis de inseguridad”.

Entre los primeros, se encuentran los miembros del movimiento transnacional de defensa de derechos humanos,<sup>21</sup> que aprovecharon el trabajo del Grupo para fortalecer el reclamo sobre las falencias del sistema de justicia. Desde un inicio, este sector encontró en el trabajo del GIEI un respaldo a las consignas que habían impulsado durante años. Es el caso, por ejemplo, de los esfuerzos por adoptar una Ley General sobre Desaparición Forzada, un proyecto que el movimiento de derechos humanos impulsó al menos desde 2009, cuando la Corte IDH ordenó esta medida como reparación en el caso “Radilla Pacheco”.<sup>22</sup>

Un segundo grupo de actores se opuso frontalmente al GIEI, aunque no se centró en los hallazgos ni en los informes. Esta reacción fue encabezada por algunos medios de comunicación<sup>23</sup> y por una minoría de organizaciones nacionales.<sup>24</sup> Los críticos apuntaron a la reputación de los miembros y del secretario ejecutivo de la CIDH. Los ataques incluyeron la interposición de una denuncia penal contra este último por la supuesta comisión de fraude en la utilización de los recursos destinados al GIEI. También se pretendió cuestionar la probidad de Claudia Paz y Paz y de Ángela María Buitrago durante el tiempo que actuaron como fiscales en Guatemala y en Colombia, así como el profesionalismo de Francisco Cox por la participación simultánea en la investigación de otro caso en África. El respaldo y la crítica al GIEI se instalaron como una línea de confrontación pública. Incluso ciertos partidos políticos se posicionaron en el debate: unos, para denunciar la falta de legitimidad del gobierno federal, y otros, para sostener que el GIEI había distorsionado su mandato para asumir la “misión histórica” de desmentir a la PGR.

El desarrollo de esta confrontación afectaba al Grupo y, por ende, su capacidad de incidir en el sistema de justicia y en el sistema político. En el marco de estas tensiones, el mandato del GIEI finalizó antes de arribar a resultados conclusivos sobre el paradero de los estudiantes.

21 Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, *OSC y personas expertas en DH respaldamos labor en México del GIEI*, 2016.

22 Corte IDH, caso “Radilla Pacheco c. México. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas”, 23 de noviembre de 2009.

23 En particular el diario de circulación nacional *La Razón* y periodistas como Ricardo Alemán.

24 Identificamos a tres principales actores en este grupo: Alto al Secuestro, el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, y con una postura más matizada, la organización México SOS.

Sin embargo, no por ello se ha clausurado este debate. Las discusiones sobre la legitimidad e impactos del GIEI persisten durante el proceso de seguimiento de sus recomendaciones.

### El Estado mexicano ante el GIEI

La relación del GIEI y el gobierno mexicano fue compleja. La naturaleza legal del Grupo le daba un margen de maniobra en el que su alcance y funciones estaban aún por definirse. Por otra parte, el hecho de que se financiara con fondos oficiales colocaba al gobierno en una posición ventajosa. A la vez, estaba previsto que la PGR funcionara como monitor central de las actividades, puesto que cualquier acceso a evidencia, solicitud de información o diligencia debía canalizarse a través de esta agencia. Sin embargo, ello no implicaba que el gobierno tuviera control sobre la capacidad del Grupo para llevar adelante su propia investigación e incidir en el sistema político. El uso estratégico de sus facultades, su trabajo de campo y sus modos de comunicación consolidaron su autonomía y lo convirtieron en un actor de relevancia que desencadenó reacciones nacionales e internacionales.

Por una parte, el Grupo permitió al gobierno mexicano una parcial recuperación de la legitimidad perdida por la desconfianza popular en las instituciones de justicia. La creación del GIEI y la firma del acuerdo para dar seguimiento a su trabajo<sup>25</sup> son momentos en que la tarea del Grupo representó una muestra de cooperación o una concesión táctica para disminuir críticas y mostrar apertura al escrutinio.<sup>26</sup>

Por otra, el trabajo del GIEI envolvió al gobierno federal en una incómoda discusión con actores internacionales que llevó a abrir instancias de rendición de cuentas habitualmente inexistentes.<sup>27</sup> La investigación del Grupo y sus revelaciones cuestionaron con dureza la conducta de las fuerzas de seguridad, del Ejército, del gobierno de Guerrero, de la PGR y de las autoridades federales. A través de sus hallazgos, el GIEI

25 Acuerdo entre el GIEI y el Estado mexicano, 20 de octubre de 2015, disponible en <[www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/GIEI-boletin-2015-2010-20.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/GIEI-boletin-2015-2010-20.pdf)>.

26 Sobre el papel de las concesiones tácticas en los escenarios políticos domésticos, véase Thomas Risse y Kathryn Sikkink, "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction", *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, 25, 1999.

27 Informe "Ayotzinapa II...", ob. cit., p. 10.

sometió a las autoridades gubernamentales a un escrutinio público excepcional.

Un ejemplo de cómo activó estas dinámicas de rendición de cuentas fue la disputa sobre la “verdad histórica” con el procurador Murillo Karam, según la cual la PGR había “comprobado” que el crimen organizado había secuestrado por error a los estudiantes y los había quemado en el basurero de Cocula, con complicidad del alcalde de Iguala. Los primeros avances del trabajo del GIEI, presentados en marzo de 2015, cuestionaron esta versión y llamaron a profundizar en las indagatorias. Murillo sostuvo su versión de los hechos hasta que el primer informe del GIEI presentó evidencia que desmentía la teoría del incendio. En ese momento, la incertidumbre regresó y la incógnita sobre el paradero de los estudiantes exigió una nueva respuesta.

Esta disputa se replicó en relación con la necesidad de indagar en el papel de las distintas fuerzas de seguridad, la participación del Ejército y del crimen organizado. En todos estos temas, a partir de los resultados del GIEI, la PGR debió replantear su postura frente a su primera teoría del caso. A pesar de no haber llegado a una conclusión definitiva sobre el paradero de los estudiantes, estos ejemplos demuestran cómo el Grupo incidió en el proceso de reconstrucción colectiva de la verdad.

El GIEI compensó de manera coyuntural vacíos institucionales que permitían a las agencias estatales actuar sin consecuencias legales o políticas.<sup>28</sup> Esta función normalmente corresponde a instituciones como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) o a otros mecanismos de control domésticos. Sin embargo, experiencias previas, como la de impunidad en el caso Tlatlaya,<sup>29</sup> cuando veintidós civiles fueron masacrados en un operativo realizado por la Secretaría de la Defensa Nacional, demuestran el débil impacto de estas instituciones. La labor del Grupo logró reducir la opacidad con que se desempeñaban varias instituciones mexicanas. También sirvió para mostrar a las víctimas y a la población que las instituciones públicas podrían cambiar sus actitudes y relaciones en un sistema con pesos y contrapesos diferentes.

28 Sobre la ineffectividad de los mecanismos de rendición de cuentas en las políticas de seguridad de América Latina, véase Niels Uildriks y Nelia Tello Peón, *Mexico's Unrule of Law: Implementing Human Rights in Police and Judicial reform under Democratization*, Lexington Books, 2010, pp. 13-15.

29 Centro Prodh, *Tlatlaya a un año: la orden fue abatir*, 2015, disponible en <[www.centroprodh.org.mx](http://www.centroprodh.org.mx)>.



### 3. El impacto del GIEI en el impulso de la denuncia de la crisis estructural

Desde su creación, el comisionado James Cavallaro destacó que el trabajo del GIEI debía tener “un efecto en los procesos, políticas y prácticas de investigación en todos los casos de desaparición forzada a nivel nacional”.<sup>30</sup> Así pues, el GIEI se concibió como un instrumento de denuncia y visibilización, una fuente de fortalecimiento para la defensa de otros casos y un factor de cohesión entre diversos actores y movimientos sociales.

En su informe final, el GIEI dedicó algunas páginas a describir los “obstáculos en el sistema de investigación mexicano”. Varios de ellos ya habían sido denunciados por organizaciones locales: la necesidad de crear institutos periciales autónomos fue antes identificada por el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD),<sup>31</sup> la importancia de promover mecanismos para garantizar el acceso de las víctimas a la información había sido materia de trabajo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)<sup>32</sup> y los serios problemas en la investigación de casos de desaparición desde la Fiscalía especializada en crimen organizado, así como el deficiente trato a las víctimas y la manipulación de restos habían sido denunciados por organizaciones como Fundar, Serapaz y el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad.<sup>33</sup>

El hecho de que un órgano técnico internacional con amplia credibilidad y alta visibilidad constatará y realizara nuevas formulaciones sobre el diagnóstico denunciado por los actores sociales nacionales robuste-

30 CIDH, palabras del comisionado James Cavallaro, relator de la CIDH para México en la Ceremonia de Oficialización del Acuerdo de Cooperación, 18 de noviembre de 2014.

31 Denunciada por el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia en IMDHD, *Diagnóstico y propuestas de rediseño institucional de servicios periciales y forenses*, México, 2014, p. 69.

32 CMDPDH, “Informe sobre el incumplimiento de México a obligaciones derivadas de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada”, 11 de marzo de 2014, p. 14, disponible en <tbinternet.ohchr.org>.

33 Fundar, Centro de Análisis e Investigación y otros, “Presentación de información en el marco de la adopción de la lista de cuestiones en la Séptima Sesión del Comité Contra las Desapariciones Forzadas”, 15-26 de septiembre de 2014, disponible en <tbinternet.ohchr.org>.

ció el reclamo de justicia. Sus conclusiones fueron recogidas en medios de comunicación mexicanos y del exterior para dar un nuevo empuje a la denuncia de fallas estructurales e incluso captaron la atención de actores internacionales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Parlamento Europeo, la sociedad civil europea y hasta un grupo de congresistas estadounidenses.<sup>34</sup>

A la vez, la movilización social frente al caso fue creciente en México y en muchos lugares del mundo. Entre otros actores, el CELS realizó diversas acciones con el GIEI, como la convocatoria y organización de la primera actividad en la que el caso Ayotzinapa se expuso en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y una serie de talleres y actividades públicas en Buenos Aires para dar a conocer la crisis de derechos humanos en México. También participó de acciones de visibilización: por ejemplo, su presidente Horacio Verbitsky alzó en la Feria del Libro de Guadalajara de 2014 una fotografía de cuarenta y tres estudiantes secundarios argentinos del Colegio Nacional de Buenos Aires que prepararon un homenaje con las banderas mexicana y argentina con el emblema “Vivos se los llevaron, vivos los queremos”.

El trabajo del GIEI resultó una fuente de legitimidad e influencia para diversos esfuerzos de denuncia respecto de la situación estructural de impunidad en México: la experiencia de Ayotzinapa dejó claras las fallas del sistema de justicia.

### **El trabajo del GIEI para fortalecer instituciones**

El GIEI impulsó el trabajo de las organizaciones sociales, de derechos humanos y de instituciones públicas también en relación con otros casos, y colaboró para posicionarlas en los ámbitos nacionales e internacionales. Por ejemplo, asesoró a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) para mejorar los protocolos de actuación en casos de desaparición forzada. Si bien esta tarea tenía como beneficiarios directos a las víctimas de Ayotzinapa, podría potenciar las capacidades de la CEAV en la atención de casos similares. Otro ejemplo similar es el proceso mediante el cual la CNDH incorporó los informes del GIEI a su propia investigación y asumió la tarea de dar seguimiento al trabajo emprendido por el Grupo. De este modo, el GIEI proveyó a la CNDH de valiosas enseñanzas sobre cómo proceder en la investigación de gra-

34 Véase <[lowenthal.house.gov/uploadedfiles/lowenthal-mexico-human-rights-letter-final\\_signed-8-9-16.pdf](http://lowenthal.house.gov/uploadedfiles/lowenthal-mexico-human-rights-letter-final_signed-8-9-16.pdf)>.

ves violaciones de derechos humanos, mejorando así su capacidad para intervenir en otros casos.

La consolidación de este fortalecimiento institucional dependerá en gran medida de la receptividad de las autoridades nacionales a las lecciones que se desprenden del Grupo y de la movilización social y la incidencia de las víctimas y de las organizaciones sociales. En cualquier caso, el trabajo del GIEI sentó una primera base para potenciar las capacidades de las instituciones nacionales. Será cuestión de ver si cuentan con la voluntad y el respaldo político necesarios para avanzar en la lucha contra la impunidad.

### El rol del GIEI en la cohesión de actores sociales

Algunos acontecimientos se convierten en símbolos de lucha y resistencia social. En México, la matanza de Tlatelolco ha sido durante décadas la referencia histórica de la lucha contra la represión y la hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Ayotzinapa se convirtió en otro símbolo y eje de la movilización social. El lema “Todos somos Ayotzinapa”, utilizado en protestas y amplificado por las redes sociales, expresa la solidaridad que atraviesa a la comunidad local e internacional y condensa en esa proclama una diversidad de reclamos y actores.<sup>35</sup>

El GIEI cumplió un papel como nodo de articulación simbólica en torno de Ayotzinapa, colaborando en que la notoriedad de este caso traccionara reclamos de justicia extendidos. Las conclusiones del GIEI mostraron las bases del descontento social ante la impunidad estructural y contribuyeron a movilizar un amplio grupo de actores sociales. Además, constituyeron un instrumento de “reconstrucción de la confianza”<sup>36</sup> de las víctimas del caso y de quienes buscan romper con la impunidad y el contexto de violencia en México. En ese sentido, el papel del GIEI en la investigación del caso Ayotzinapa estructuró argumentos que, luego, se transformaron en consignas sociales, lo que cana-

35 Por ejemplo, se ha mencionado que la movilización del caso Ayotzinapa visibilizó el problema de violencia contra las mujeres activistas y logró unificar esfuerzos para denunciarlo. Véase Gloria Díaz, “Ayotzinapa ‘visibilizó’ alza en agresiones a mujeres activistas: ONG”, *Proceso*, 15 de diciembre de 2014, disponible en <[www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx)>.

36 Véase, por ejemplo, <[fundar.org.mx/el-giei-y-la-reconstruccion-de-la-confianza](http://fundar.org.mx/el-giei-y-la-reconstruccion-de-la-confianza)>.

lizó el descontento social hacia estrategias más claras sobre el problema estructural de impunidad.

#### 4. Palabras finales

Este capítulo analiza la experiencia del GIEI y propone una reflexión sobre lo que implica en términos de innovación estratégica para el movimiento latinoamericano de derechos humanos. Como decisión novedosa, el GIEI fue al mismo tiempo un ejercicio técnico de investigación de un caso y un proceso instructivo sobre cómo interactuar con un órgano internacional que interviene en tiempo real. Víctimas, organizaciones sociales y de derechos humanos, autoridades estatales, la CIDH e inclusive los miembros del GIEI tuvieron que asumir la investigación del caso, a la vez que emprendieron un proceso de aprendizaje sobre cómo implementar un nuevo mecanismo.

Este aspecto instructivo de la experiencia impartió importantes lecciones al movimiento regional y comenzó a inspirar acciones entre quienes consideran que replicar experiencias como la del GIEI en otros contextos podría ser provechoso. Tómese como ejemplo la propuesta de crear un Grupo Asesor Internacional por el asesinato de la defensora de derechos humanos hondureña, Berta Cáceres.<sup>37</sup>

Aún es pronto para conocer el impacto de la labor del GIEI y si se cristalizará en un tipo de intervención que vaya a replicarse. En cualquier caso, el Grupo demostró que, en el marco de estrategias más complejas, los mecanismos internacionales son todavía foros capaces de dar respuestas innovadoras para impulsar cambios estructurales dentro de los sistemas políticos y jurídicos de los Estados.

37 Al respecto, véase Cejil, “Respaldo internacional a la creación de grupo de expertos para investigar el asesinato de Berta Cáceres en Honduras”, 14 de noviembre de 2016, disponible en <cejil.org/es>.