



# Desapariciones forzadas e involuntarias

**CRISIS INSTITUCIONAL FORENSE Y RESPUESTAS COLECTIVAS  
FRENTE A LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS**



**FRIEDRICH NAUMANN  
STIFTUNG** Für die Freiheit.

México



**OBSERVATORIO  
NACIONAL  
CIUDADANO**  
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD™

**DIRECTOR DE LA OBRA:** Francisco Javier Rivas Rodríguez

**AUTORES:** Doria del Mar Vélez Salas, Manuel Alejandro Vélez Salas, Laura Jimena Ambrosio Jaramillo, Néstor Octavio Guerrero Rojas, Fernando Acosta Chávez, Norma Angélica Bautista Santiago, Luis Jorge de la Peña Rodríguez, Yair Enrique Canizalez Madrigal, José Ángel Fernández Hernández, Estelle Levoyer, Jorge Monterrubio Salazar

**COORDINACIÓN DE PRODUCCIÓN:** Martell izquierdo

**DISEÑO EDITORIAL:** Citlaly Andrade Paredes, Gabriela Fajardo Hernández

**PORTADA:** Josué López Espiritu

**FOTOGRAFÍAS:** Colectivo Familia de Desaparecidos Orizaba-Córdoba / Fotografía Daniel Gm Luis Jorge de la Peña Rodríguez

Primera edición, septiembre de 2020

ISBN: 978-607-9364-21-2

*¿Cómo entender las desapariciones forzadas e involuntarias? Perspectivas de política pública en México (Obra completa)*

ISBN: 978-607-9364-77-9

*Crisis institucional forense y respuestas colectivas frente a la búsqueda de personas desaparecidas (fascículo 3)*

**D.R. © OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD**

Leibnitz No. 20, PH 1, Col. Anzures, Alcaldía Miguel Hidalgo, C.P.11590, México, Ciudad de México  
www.onc.org.mx

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este material, por cualquier medio, sin el previo y expreso consentimiento por escrito del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad

Agradecimientos especiales	5
Presentación	6
Resumen ejecutivo	8
Introducción	11
<b>1. Los servicios forenses en México y sus capacidades para la localización e identificación de personas desaparecidas</b>	<b>14</b>
1.1 Marco normativo y andamiaje institucional en materia de desaparición de personas y las actividades forenses	14
1.2 Capacidades de los Servicios Médicos Forenses estatales	24
1.2.1 Personal	27
1.2.2 Equipamiento	55
1.2.3 Procesos	69
1.2.4 Servicios periciales y médicos forenses por entidad federativa, una aproximación a sus capacidades	81
<b>2. La gobernanza para la atención del problema de los desaparecidos</b>	<b>86</b>
2.1 Participación de los colectivos de familiares de personas desaparecidos en el proceso de investigación forense	89
2.1.1 ¿Por qué y cómo aparecen los colectivos de búsqueda en México?	90
2.1.2 Evolución de los colectivos de familiares de personas desaparecidas después de la Guerra Sucia	94
2.1.3 Caracterización del trabajo de los colectivos en el proceso de investigación forense	99
Proyecto “Encontrando Paz”	110

2.2 Mecanismos de colaboración y cooperación entre los colectivos y otros actores sociales frente al contexto de las desapariciones forzadas e involuntarias	113
2.2.1 Fortalecimiento del ciudadano como sujeto social de derecho	115
2.2.2 Incidencia en el marco legal	116
2.2.3 Colaboración con organizaciones forenses internacionales y entre colectivos de familiares de personas desaparecidas	117
2.2.4 Mecanismos de colaboración con academia, periodistas y otras asociaciones civiles	123
2.3. Dificultades y obstáculos que enfrentan los colectivos de familiares de personas desaparecidas en el proceso de búsqueda e investigación forenses	127
2.3.1 Impactos en los familiares después de las desapariciones	128
2.3.2 Obstáculos para emprender las búsquedas: una batalla por el presupuesto y la voluntad política. Estudio de caso: La Brigada Nacional de Búsqueda, buscando nos encontramos	141
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>151</b>
<b>Anexos</b>	<b>158</b>
Nota Metodológica para el uso de información del instrumento Servicios Médicos	158
Nota Metodológica para el uso de información de los Censos Nacionales de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) y de los Censos Nacionales de Impartición de Justicia Estatal (CNPJE) del INEGI	158
Nota Metodológica del trabajo de campo: V Brigada Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas	160
<b>Bibliografía</b>	<b>162</b>

## Agradecimientos especiales

A través de este espacio queremos agradecer y reconocer a la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad (FNF), a su Director, Siegfried Herzog y a todo su equipo, quienes han acompañado los esfuerzos del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) por el fortalecimiento del Estado de Derecho en México y el mundo.

En particular, gracias por su invaluable apoyo brindado para imprimir esta publicación que servirá como mecanismo para incidir en el acceso a la justicia para las víctimas de desapariciones forzadas e involuntarias en este país y mejorar tanto la transparencia como la rendición de cuentas.

Estamos seguros que en conjunto la FNF y el ONC seguiremos buscando el respeto de derechos y libertades de los individuos, así como de la sociedad en su conjunto.

La desaparición involuntaria, sea forzada o cometida por particulares, es un delito que genera una visibilidad completa del conjunto de aspectos disfuncionales de la seguridad, la justicia y legalidad del Estado mexicano. Para que este delito pueda ocurrir, se requiere un conjunto de autoridades coludidas con los delincuentes, carentes de supervisión, capacitación, insumos y que no rinden cuentas a la sociedad.

Asimismo, para que este delito sea un fenómeno sostenido, registrando casos por decenas de miles por año implica una alta incidencia delictiva en delitos de alto impacto, así como una elevada presencia de grupos de delincuencia organizada. De esta forma, cuando en un país se pierde con facilidad el rastro de un menor, una mujer, un hombre, un adulto mayor, significa que el Estado no controla el territorio y que sus políticas públicas dirigidas a atender el tema son insuficientes o absolutamente erróneas.

Por otro lado, el problema dentro del fenómeno de las desapariciones incluye diferentes etapas. Podemos afirmar que en todas se muestran debilidades sustanciales: desde socializar la información de la víctima con el fin de encontrarla; construir una investigación con el fin de encontrar a dicho individuo o grupo de personas; hasta el hallazgo de un cuerpo sin vida, darle identidad, informar a las familias, identificar al culpable y permitir a las víctimas indirectas que accedan a la justicia.

En el estudio *Crisis institucional forense y respuestas colectivas frente a la búsqueda de personas desaparecidas*, que desde el Observatorio Nacional Ciudadano elaboramos, se destacan las deficiencias generalizadas de los Servicios Médicos Forenses y cómo los colectivos de víctimas han sido una pieza clave para paliar los efectos negativos de las debilidades del sistema y de los actores gubernamentales.

Para entender las capacidades de las instituciones de gobierno, (en particular las de los Servicios Médicos Forenses) es indispensable contextualizar cada estado: su nivel de violencia, el perfil de las víctimas, las condiciones geográficas de la entidad, el modus operandi de las organizaciones que operan en el área y el nivel de relevancia del tema de desaparecidos en la agenda pública del gobierno local.

Para ello es importante recordar que con el paso de los años y en función de cada contexto, las víctimas de desaparición también se han diversificado. Cada vez son más recurrentes los casos en sectores vulnerables (poblaciones indígenas, migrantes o personas de escasos recursos; seguido de personas jóvenes, mujeres, niños, activistas ambientales y profesionistas).

Si por un lado la crisis forense de nuestro país incluye carencias en infraestructura, equipamiento y recursos humanos especializados, por el otro las acciones gubernamentales para atender la problemática de desaparecidos y en especial la crisis forense han resultado tardías e insuficientes. A pesar de la declaratoria de un Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense, en la práctica no se ha registrado un cambio disruptivo entre los responsables para identificar a los desaparecidos.

Mientras el Estado exhibe sus debilidades -y omisiones- para investigar los casos de desaparición-, la sociedad civil se fortalece en generar prácticas innovadoras para atender el problema. Así, ha ido creciendo el número de colectivos en el país y los actores nacionales e internacionales que se han sumado a la búsqueda de personas.

Los colectivos de víctimas han desarrollado, junto con un pequeño número de especialistas y otras organizaciones, un sistema propio que trabaja de manera paralela a las funciones y responsabilidades del Estado. Este sistema cuenta con procesos, agendas y motivaciones muy particulares pero que en su único fin tiene la localización de sus familiares.

Asimismo, otros actores que no han asumido un papel proactivo dentro de los mecanismos de gobernanza en materia de desaparecidos son los periodistas y la academia. Su labor en otras temáticas de seguridad ha sido fundamental para incrementar la prioridad en la agenda de gobierno, impulsar mecanismos horizontales de participación, promover la congruencia entre el discurso y las acciones para consolidar soluciones colaborativas.

El Estado mexicano reconoce en este 2020 a por lo menos 70 mil personas desaparecidas. Son 70 mil víctimas directas y centenares de miles de víctimas indirectas que viven los estragos de la violencia en nuestro país, que por cuarto año consecutivo romperá el récord del año más violento de nuestra historia.

Es responsabilidad de los gobiernos generar una política pública que inhiba la ocurrencia de este delito y que de acceso a la justicia a las víctimas indirectas. El Estado no puede descansar sobre el trabajo de aquellos que, motivados por el dolor, resuelven las incompetencias de las autoridades.

El estudio *Crisis institucional forense y respuestas colectivas frente a la búsqueda de personas desaparecidas* busca reconocer el trabajo de los colectivos y ser un insumo clave para incidir en política que ponga al centro los derechos de las víctimas, la prevención y la justicia.

Francisco Rivas  
Director General

México vive una problemática profunda en materia de seguridad que se ve reflejada, por ejemplo, en la falta de capacidades y resultados gubernamentales en la investigación de delitos, dando como resultado poca confianza de la sociedad en sus instituciones y una debilitación paulatina y constante de la gobernabilidad. Este contexto es mucho más evidente cuando autoridades u otros sujetos cometen violaciones graves a los derechos humanos como la desaparición forzada.

De acuerdo con la información pública disponible en el portal de la Secretaría de Gobernación sobre el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, de marzo de 1964 a septiembre de 2020 el total de personas desaparecidas y no localizadas asciende a 75,053. De estas, 11,645 personas desaparecieron y no han sido localizadas durante la actual administración.

Por otro lado, desde 2018, la Secretaría de Gobernación reconocía la existencia de más de 35 mil cuerpos sin identificar en los Servicios Médicos Forenses (SEMEFO), panteones ministeriales y fosas comunes (Miranda, 2018). La referencia más antigua a esta problemática data de 2013 a través de un reportaje de Milenio, quien por medio de solicitudes de información a diferentes instituciones públicas de salud y procuración de justicia estimó en 6,496 los cuerpos sin identificar en los SEMEFO de 2011 a julio 2013 (Michel, 2013). Lo anterior implicaría un crecimiento de aproximadamente 5,700 cuerpos sin reconocer por año.

Es altamente probable que entre los más de 30 mil cuerpos sin identificar se ubiquen algunas de las más de 75 mil personas desaparecidas. Así, dimensionar la magnitud de la crisis forense implica en primera instancia, conocer tres elementos de los SEMEFO: sus funciones como auxiliares de los Ministerios Públicos; su adscripción orgánica dentro de la estructura de la administración pública; y los servicios que generalmente realizan.

En documentos previos, el Observatorio Nacional Ciudadano ha documentado diversos aspectos relativos a la materia forense que abarcan desde la implementación de protocolos de tratamiento e identificación, el uso de la plataforma de registro ante-mortem / post-mortem (AM/PM), la incidencia de fosas clandestinas en el territorio y la integración de registros con fines de búsqueda de investigación y la adecuación del marco jurídico sobre desapariciones forzadas y cometidas por particulares.

El crecimiento del andamiaje institucional para atender el problema y la alta prevalencia de las desapariciones dan pistas del tipo de una gobernanza pobre en materia de desaparecidos vigente en el país. En el caso de las etapas de investigación forense, el involucramiento de grupos afectados



tados por las desapariciones no ha sido prioridad, pues a pesar de haberse aprobado el Protocolo Homologado de Búsqueda este no refleja la realidad de la colaboración y cooperación de los grupos de víctimas indirectas con los agentes estatales.

Así, sigue habiendo una relación jerárquica en el diseño de políticas institucionales con un sesgo natural hacia mantener los obstáculos de influencia de las propuestas de los actores que tienen un interés legítimo por resolver el problema: las víctimas indirectas, los familiares y los colectivos. De esta forma, es fundamental voltear la mirada hacia los colectivos como un actor relevante en la búsqueda e investigación de los desaparecidos en México. Entender los retos a los que se han enfrentado los colectivos en materia de colaboración institucional permitiría mejorar la calidad del servicio a las víctimas indirectas y responder a la pregunta ¿cómo solucionamos la crisis por la que estamos atravesando?

Para responder, dividimos nuestra investigación en tres grandes apartados: el primero para describir las condiciones institucionales de respuesta en materia forense; el segundo donde se narran los procesos de gobernanza que han surgido ante la falta de resultados en la búsqueda e investigación de desaparición de personas; y el tercero que contrasta ambos apartados a través de conclusiones y recomendaciones con el objetivo de mejorar la capacidad de búsqueda e identificación de personas desaparecidas, así como de restitución, verdad y justicia.

De manera más detallada, en la primera sección o apartado, describimos las capacidades institucionales en materia forense, debido a la disponibilidad de información, el énfasis se realiza en las características de las unidades administrativas con funciones de servicio médico forense en los estados. Para lograr esta descripción nos basamos en los tres componentes que toda organización emplea para desarrollar su misión y visión: 1) personal, pilar fundamental de las organizaciones; 2) equipamiento, conjunto de infraestructura, instrumentos y equipamiento para desempeñar sus funciones; y 3) procesos, descripción sistemática de insumos, actividades y resultados de la operación cotidiana de una organización.

En el segundo apartado, se describe de manera general la gobernanza en materia de desaparecidos en México, a través de la evolución de los colectivos para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas en México: qué fue lo que motivó su nacimiento; cómo han evolucionado a través del tiempo, los logros que han tenido; y finalmente qué obstáculos han enfrentado para realizar sus tareas y que comprenden retos a resolver en el corto plazo.

La anterior tarea implicó un trabajo de campo a través de entrevistas con integrantes de los colectivos, pero también con especialistas y autoridades, lo que nos permitió integrar una descripción del fenómeno que contemplara la visión de la mayor cantidad de participantes en la solución de la problemática de desaparecidos.

Finalmente, formulamos tres conclusiones generales:

- I. El tema de desaparición de personas en México no ha recibido la atención prioritaria que necesita ni se ha dimensionado el impacto que tendría en la pacificación del país.
- II. La solución de la problemática de desaparecidos involucra, fundamentalmente, a tres actores: las instituciones de gobierno, los familiares de las víctimas y los organismos internacionales en materia de derechos humanos.
- III. La actual crisis forense tomará años en resolverse, considerando la voluntad política actual y los recursos destinados a este tema, además de resaltar qué acciones obligatorias como la implementación a nivel nacional del Protocolo de Tratamiento e Identificación Forense y el registro de información en la Banco Nacional de Datos Forenses, son aún incipientes.

Entonces, ¿cómo disminuir el tiempo que nos tome superar la situación actual? Nuestro estudio contempla más de 15 recomendaciones puntuales asociadas a un actor o temática de análisis. Sin embargo, un elemento transversal es mejorar los instrumentos de recopilación de información, de manera puntual los referentes al Censo Nacional de Procuración de Justicia del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), pues la información que actualmente recaba sobre el tema es descriptiva, general e incompleta.

Sin lugar a duda, la respuesta a esta problemática debe ser construida por todos los actores involucrados, en el ONC nos sentimos responsables de continuar con nuestro trabajo de investigación en materia de desaparecidos, así como proponer soluciones que permitan fortalecer el actual esquema débil de gobernanza en la materia.

México vive una problemática profunda en materia de seguridad. De acuerdo con la información pública disponible en el portal de la Secretaría de Gobernación sobre el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, de marzo de 1964 a septiembre de 2020 el total de personas desaparecidas y no localizadas asciende a 75,053. De estas, 11,645 personas desaparecieron y no han sido localizadas durante la actual administración.

Por otro lado, desde 2018, la Secretaría de Gobernación reconocía la existencia de más de 35 mil cuerpos sin identificar en los Servicios Médico Forenses (SEMEFO), panteones ministeriales y fosas comunes (Miranda, 2018). La referencia más antigua encontrada a esta problemática data de 2013 a través de un reportaje de Milenio, quien a través de solicitudes de información a diferentes instituciones públicas de salud y procuración de justicia estimó en 6,496 los cuerpos sin identificar en SEMEFO de 2011 a julio 2013 (Michel, 2013).

Lo anterior implicaría un crecimiento de aproximadamente 5,700 cuerpos sin identificar por año. Es altamente probable que entre los más de 30 mil cuerpos sin identificar se ubiquen algunas de las más de 70 mil personas desaparecidas.

Por otro lado, derivado de la ausencia de capacidades institucionales para enfrentar este problema, se hace palpable la experiencia que han desarrollado los familiares de desaparecidos y colectivos, para encontrar a sus familiares. Por lo que se hace visible el conocimiento que han ido adquiriendo para que su participación sea cada vez más efectiva en los procesos de búsqueda e investigación de personas, así como en otros instrumentos como el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF).

En primera instancia, de una búsqueda sobre la normatividad de los SEMEFO a nivel nacional se identificó que en la mitad de los estados no se detallan las funciones de los mismos, en la mayoría de los casos se hace referencia a los servicios periciales o al servicio de carrera pericial como expertos técnicos que fungen como dictaminadores en actos y diligencias de investigación coordinados por el Ministerio Público, es decir el SEMEFO es una subespecialización de los servicios periciales. Respecto a su adscripción, en la mayoría de los casos, están adscritos a las fiscalías, en particular a las áreas de servicios periciales, sin embargo, destacan los casos de: Jalisco donde las actividades las realiza un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco con patrimonio y personalidad jurídica propios desde 1998; y el de Ciudad de México donde es una institución

pública dependiente del Poder Judicial de la Ciudad de México, que tiene como objetivo primordial auxiliar desde el punto de vista pericial.

Finalmente, respecto a los servicios que realizan, la descripción más detallada se encontró en el caso del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses quienes cuentan con un catálogo de 28 áreas para servicios a las autoridades, donde los dictámenes que elabora su SEMEFO son: necropsia médico legal, certificación de muerte encefálica, histopatología, citopatología, mecánica de lesiones, exhumación temprana de cadáveres, estomatología forense, correlación de lesiones por mordedura, búsqueda de personas y cuestionario médico forense.

De la información anterior se deriva la necesidad de mencionar que el SEMEFO tiene una estrecha relación con otras especialidades de los servicios periciales, por ejemplo: antropología forense, odontología forense y genética, aunque de manera común asociamos el SEMEFO con dichas especialidades es relevante mencionar que en los servicios periciales se desarrollan además otras actividades tales como balística, grafoscopía, entre otros.

En este sentido, es el SEMEFO el responsable de identificar hasta decenas de miles de posibles cuerpos o restos de cuerpos de personas actualmente desaparecidas,

En documentos previos, el Observatorio Nacional Ciudadano ha documentado diversos aspectos relativos a la materia forense que abarcan desde la implementación de protocolos de tratamiento e identificación, el uso de la plataforma de registro ante-mortem / post-mortem (AM/PM), la incidencia de fosas clandestinas en el territorio y la integración de registros con fines de búsqueda de investigación y la adecuación del marco jurídico sobre desapariciones forzadas y cometidas por particulares.

Por ejemplo, en 2015 cuando se publicó el documento *Homicidio: una mirada a la violencia en México*, se dieron a conocer varios hallazgos entre los que destacaron los siguientes:

- Solamente en 6 de las 32 entidades federativas se trabajaba con el Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense aceptado en la XXV Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.
- No existía un registro unificado de la incidencia, localización y características de las fosas clandestinas descubiertas por las autoridades del ámbito federal y estatal lo que implicaba un grave desconocimiento de los sitios de entierro donde pudieran estar alojados restos de personas desaparecidas.
- Se identificó la escasez de personal especializado en las instituciones de servicios periciales y forenses como antropólogos forenses lo que dificulta los procesos de tratamiento e identificación.
- Se identificó la implementación parcial de la herramienta ante-mortem / post-mortem (AM/PM) donada por el Comité Internacional de la Cruz Roja en las instituciones forenses del ámbito estatal.

Posteriormente, cuando se elaboró el fascículo *El registro estadístico de la desaparición: ¿delito o circunstancia?* de la colección *¿Cómo entender las desapariciones forzadas e involuntarias: Perspectivas de políticas pública*, se logró documentar los escasos instrumentos de registro con los que cuentan las instituciones forenses y cómo éstos rara vez están interconectados. De igual forma, se reconoció la multiplicidad de mecanismos de registro que no permiten caracterizar la emergencia forense con la profundidad necesaria.

Por último, hace un par de años se publicó el fascículo *Marco legal, políticas públicas y líneas de acción* como parte de la colección en comento. Lo que se identificó fue una ausencia de políticas públicas específicas en el ámbito forense. Desde hace décadas, las prioridades en la agenda de política han versado en torno a la definición y adecuación del marco jurídico, la creación de un entorno institucional, la puesta en marcha de mecanismos de búsqueda urgente, entre otros sin que ello haya implicado mejoras sustantivas de las instituciones forenses claves para las tareas de búsqueda e investigación.

El crecimiento del andamiaje institucional para atender el problema y la alta prevalencia de las desapariciones dan pistas del tipo de una gobernanza pobre en materia de desaparecidos vigente en el país. En el caso de las etapas de investigación forense, el involucramiento de grupos afectados por las desapariciones no ha sido prioridad, pues gran parte de las decisiones en torno al tema está al interior de los márgenes estatales.

En el presente documento, se tiene por objetivo ahondar en las capacidades que se han desarrollado en el país para responder mejor la pregunta anterior, construyendo en primera instancia un análisis que vincula directamente al SEMEFO con parte de la respuesta, evaluando si actualmente tienen la capacidad de aplicar el Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense, aprobado hace 5 años, para documentar los aproximadamente 5,700 cuerpos que al año ingresan a sus instalaciones en calidad de desconocidos. A los anteriores, habría que sumar los cuerpos exhumados, que resultaría en un incremento adicional a la carga de trabajo de los SEMEFO.

Por otro lado, valorando la experiencia que han desarrollado los familiares de desaparecidos y colectivos, para encontrar a personas desaparecidas hace visibles los factores que han permitido que los familiares y colectivos participen cada vez más en el proceso de búsqueda de desaparecidos para identificar qué actividades podrían incluirse en los actuales mecanismos de atención a la crisis forense, por ejemplo dentro del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF).

Para esto, se dividió esta investigación en tres grandes apartados: el primero para describir las condiciones institucionales de respuesta en materia forense; el segundo donde se narran los procesos de gobernanza que han surgido ante la falta de resultados en la búsqueda e investigación de desaparición de personas; y el tercero que contrasta ambos apartados a través de conclusiones y recomendaciones con el objetivo de mejorar la capacidad de búsqueda e identificación de personas desaparecidas, así como de restitución, verdad y justicia.

# 1

## Los servicios forenses en México y sus capacidades para la localización e identificación de personas desaparecidas

### 1.1 Marco normativo y andamiaje institucional en materia de desaparición de personas y las actividades forenses

La investigación de violaciones graves a los derechos humanos en México, en materia de desaparición de personas inició en 2002 con la creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado cuyo propósito era investigar las desapariciones realizadas durante la década de los 60, 70 y hasta finales de los 80 en la época conocida como Guerra Sucia.

En 2017, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* (Ley General), misma que entró en vigor el 16 de enero de 2018.

En este proceso, es importante destacar el papel que desempeñaron dos actores: los organismos internacionales en materia de derechos humanos y los familiares de las víctimas. Por ejemplo, a través de la recomendación en materia de desaparición forzada emitida en 2009 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se condenó como responsable al Estado mexicano de la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla, por lo que se considera una obligación del Estado la elaboración del proyecto de ley en la materia y asegurar su pronta sanción y entrada en vigor.

Frente a este escenario, los familiares de los desaparecidos, organizados o de forma individual, han desarrollado capacidades que les han permitido exigir a las autoridades una actuación más eficiente respecto a la problemática en México. En este sentido, como en otras partes de Latinoamérica, la generación de capacidades antropológicas forenses en los familiares y colectivos de los mismos, les ha permitido transformar la relación con las autoridades para buscar una mayor horizontalidad y cooperación. Al respecto, uno de los especialistas consultados en la investigación de este proyecto mencionó:

“Entonces, como que fue evolucionando un poquito también el discurso porque el problema [las desapariciones] se estaba haciendo mayor, [...] digamos que forjan [el entrevistado hace referencia a tres casos en el norte del país], un poco, consolidan el proyecto de la fundación que empieza a relacionarse con familiares de víctimas y bueno, un paso como bastante relevante, fue en el 2013, justamente cuando se consolidó, se formalizó la Comisión Forense, que es un espacio a través de un convenio, se realizó con la entonces PGR. Se establece este convenio, que incorpora por un lado, pues a la misma PGR, digamos, los servicios periciales y agentes de Ministerio Público de la Procuraduría, por otro lado el equipo argentino de antropología forense, que ya venía obviamente con mucha experiencia en materia de identificación, y desde la sociedad civil, pues, este, tanto como comités como organizaciones civiles de México, de Guatemala, de El Salvador y Honduras, ¿no?”

**Alberto Hernández, representante sociedad civil, entrevista.**

En el proceso de elaboración de la Ley General, es importante destacar que existe una clara desconfianza en las capacidades institucionales encargadas de la investigación de desaparición de personas. El más claro ejemplo fue la propuesta de autonomía de las unidades administrativas encargadas de las actividades forenses, que no tuvo eco en los actores involucrados; en cambio, una que tuvo éxito fue dividir en dos la responsabilidad del proceso ministerial.

La Ley General define nuevos equilibrios y un marco de cooperación entre los actores involucrados, nuevos o no, en la atención de la desaparición de personas en México, a través de los siguientes objetivos (artículo 2 de la Ley General):

1. Distribución de competencias y coordinación de distintos órganos de gobierno
2. Definición de tipo penales, delitos, vinculación y sanciones
3. Creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas
4. Establecimiento de la Comisión Nacional de Búsqueda y Comisiones Locales
5. Protección integral de los derechos de las personas desaparecidas
6. Implementación del Registro Nacional de personas desaparecidas y no localizadas
7. Participación de los particulares en la búsqueda de personas desaparecidas

En el fascículo *Marco legal, políticas públicas y líneas de acción de la investigación Desapariciones forzadas e involuntarias* del Observatorio Nacional Ciudadano (ONC), se identificaron retos que se pueden clasificar en al menos cuatro grupos: I. Herramientas del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; II. Capacidades de la Comisión Nacional de Búsqueda; III. Acciones y plazos establecidos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; y IV. Retos prácticos en el ámbito estatal para la implementación de la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*; a continuación se realiza un registro de avances así como de retos vigentes.

## **I. Herramientas del Sistema Nacional de Búsqueda**

### **A. Avances**

1. El 7 de noviembre de 2019 se presentó el portal <https://cnbreportadesaparecidos.SEOB.gob.mx> en el cual ciudadanos o autoridades pueden hacer del conocimiento de la Comisión Nacional de Búsqueda la información general de personas desaparecidas.

2. Publicación del estándar de competencia EC1235 Atención de primer contacto para la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas<sup>1</sup> cuyo objetivo es servir como referente para la evaluación y certificación de las personas que se desempeñan como servidores públicos especializados en la atención de primer contacto para la búsqueda de personas desaparecidas/no localizadas en la institución donde se reciba el reporte.
3. Publicación de los Lineamientos para el funcionamiento, operación y conservación del Registro Nacional de Detenciones en noviembre de 2019, lo que permitirá la alimentación y consulta de dicha información, por parte de las autoridades integrantes del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
4. Realización del acuerdo de creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense que tiene por objetivo realizar peritajes multidisciplinarios sobre cadáveres o restos de personas, que se encuentran en rezago de identificación.
5. Durante el primer semestre de 2020 inició el proceso participativo para definir el Protocolo Homologado de Búsqueda (PHB), liderado por la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) y con la participación de todos los actores institucionales y con la posibilidad para que los familiares de las víctimas organizados y no, la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general han podido participar. El 27 de agosto de 2020, el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP) aprobó por mayoría dicho Protocolo en sesión extraordinaria.
6. En julio de 2020 se hizo pública la versión pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, a través del portal <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/>. Sin embargo, se carece de la publicación de los criterios metodológicos a partir de los cuales fue construida esta herramienta.

## B. Retos vigentes

1. Banco Nacional de Datos Forenses. Debido al contexto de violencia en el país, donde han sido identificadas 3,631 fosas de 2016 a 2019, es fundamental que las Fiscalías General y Locales formalicen los lineamientos de operación de este registro de información. Este banco se compone, entre otros elementos del Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas y permitiría realizar cruces de información entre los cuerpos y restos que sean identificados en cualquier fiscalía del país.
2. Servicios Periciales o Servicios Médicos Forenses. Las unidades administrativas encargadas de la identificación de cuerpos o restos humanos en México están rebasadas en sus capacidades para hacer frente a la tarea en nuestro país. Como fue hecho público en una carta<sup>2</sup> el 7 de mayo de 2019 para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por parte del Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México tiene una crisis en materia forense principalmente por tres razones: el volumen de trabajo que enfrenta, las condiciones materiales para la realización de sus tareas y las capacidades técnicas con las que cuenta. Entre las consecuencias de esta crisis se puede identificar la cantidad de miles de cuerpos y decenas de miles de fragmentos que restan por identificarse.

1 [https://www.conocer.gob.mx/contenido/publicaciones\\_dof/2019/EC1235.pdf](https://www.conocer.gob.mx/contenido/publicaciones_dof/2019/EC1235.pdf)

2 [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/Carta-CIDH---Mecanismo-forense---Audiencia-Jamaica-7-5-2019.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Carta-CIDH---Mecanismo-forense---Audiencia-Jamaica-7-5-2019.pdf)



## II. Capacidades de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB)

### A. Avances

Nombramiento de la titular de la Comisión Nacional de Búsqueda en febrero de 2019, así como inicio de actividades de coordinación

### B. Retos vigentes

Aunque se clasificaron las 53 atribuciones legales que tiene la CNB en la Ley General, en cuatro grupos: ejecución, solicitudes, monitoreo y evaluación, y vinculación y coordinación, no podríamos establecer una priorización respecto al nivel de relevancia de una sobre otra, sin embargo existen algunas que son detonadoras de otras. En este sentido, resulta fundamental la emisión del Programa Nacional de Búsqueda, a más de un año de contar con un titular, la CNB no ha emitido el Programa Nacional de Búsqueda, instrumento rector para el funcionamiento del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

## III. Acciones y plazos establecidos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

En el fascículo *Marco legal, políticas públicas y líneas de acción de la investigación Desapariciones forzadas e involuntarias* se identificaron 24 acciones estratégicas con plazos que iban desde los 15 hasta los 365 días. A continuación se enlistan los avances y retos vigentes más significativos, con base en la información pública disponible:

### A. Avances

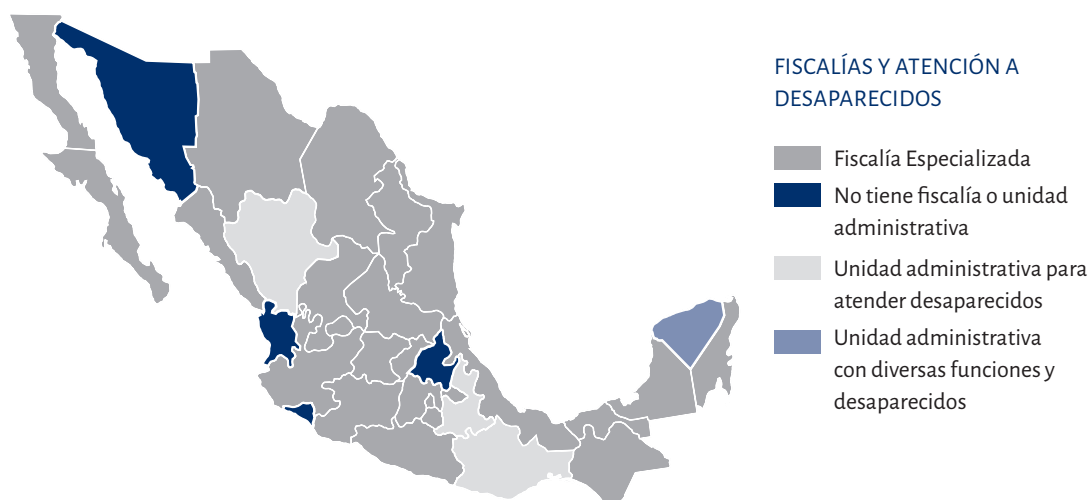
1. El 22 de junio de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas*, lo que permite brindar certeza jurídica a la representación de los intereses y derechos de la Persona Desaparecida.
2. El 7 de noviembre de 2019 la Secretaría de Gobernación hizo pública la plataforma <https://cnbreportadesaparecidos.SEGOB.gob.mx> con el objetivo de facilitar el reporte de personas desaparecidas.

### B. Retos vigentes

La creación de las Fiscalías Especializadas en todos los estados, así como la operación regular del Banco Nacional de Datos Forenses.

Por otro lado, para la operación del Banco Nacional de Datos Forenses es imprescindible la participación de los SEMEFO, pues en la práctica son quienes implementan el *Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense*.

Mapa 1. Situación de los estados con base en creación de Fiscalías Especializadas para Desaparecidos



Fuente: Elaboración del ONC con base en información de fuentes abiertas

#### IV. Retos prácticos en el ámbito estatal para la implementación de la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*

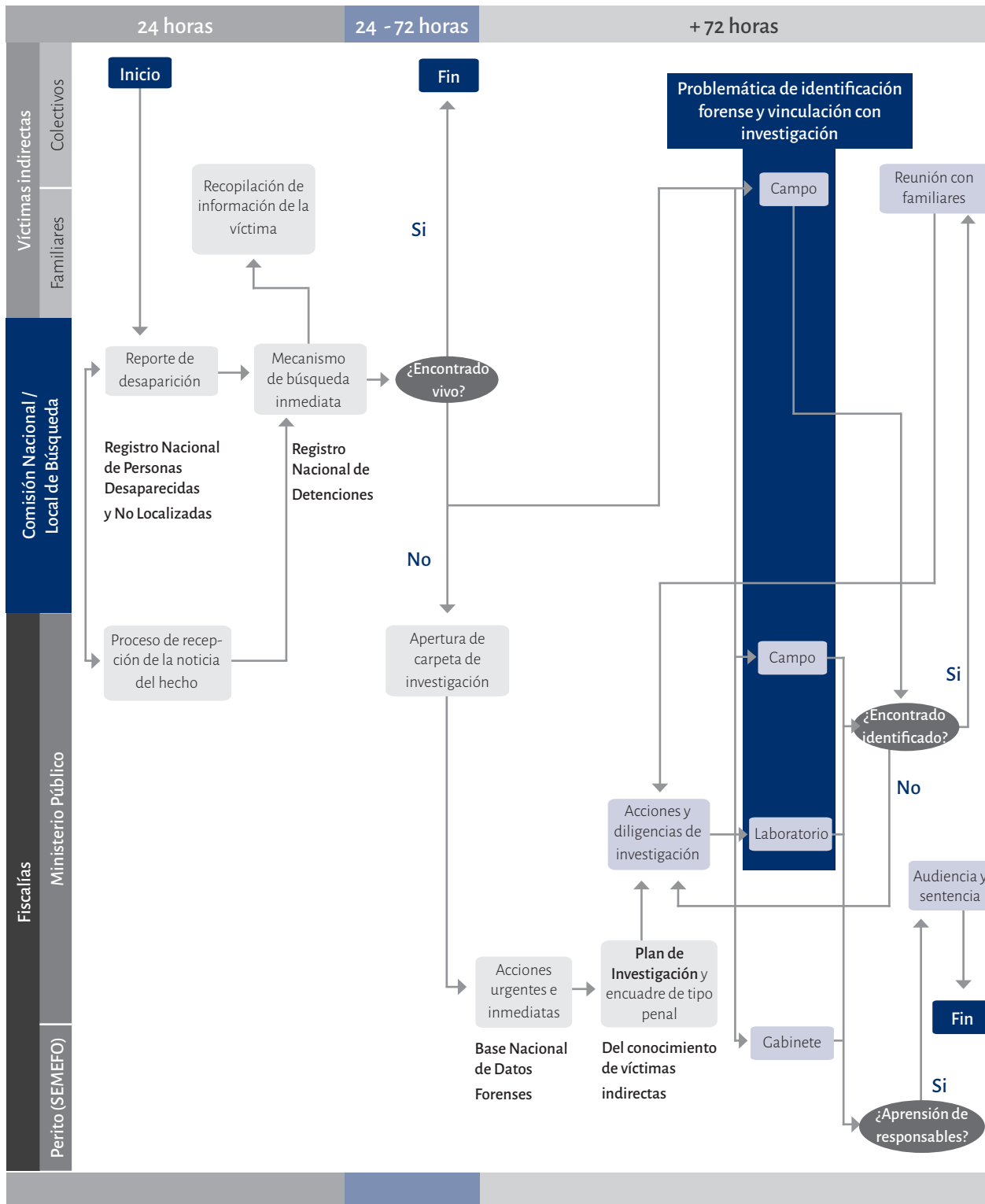
Para mostrar un panorama general de los retos que se enfrentan en las entidades federativas, es relevante conceptualizar las actividades que debido a su importancia en el proceso pueden considerarse como importantes.

El proceso diagramado (ver página 19) no busca ser exhaustivo sino descriptivo y contempla los tres momentos dentro del proceso de búsqueda:

- **Primeras 24 horas.** Durante esta etapa lo fundamental es denunciar ante las autoridades correspondientes: la Comisión Nacional o Local de Búsqueda, así como el Ministerio Público, la segunda acción relevante es recopilar la mayor cantidad de información disponible de la víctima (financiera, vehicular, dispositivos electrónicos y redes sociales), así como el cronograma de las últimas actividades que se tenga conocimiento.
- **Entre 24 y 72 horas.** En esta parte de la búsqueda es fundamental ampliar la información sobre las últimas actividades de la víctima a través de declaraciones ante la autoridad correspondiente.
- **Más de 72 horas.** Dentro de esta etapa participan la mayor cantidad de actores a través de las acciones de búsqueda, así como de las acciones y diligencias de investigación. Es también, más evidente la falta de capacidades institucionales por ejemplo, para la conformación de la Base Nacional de Datos Forenses donde deberían estar los datos de familiares de los más de 5 mil personas desaparecidas no localizadas del 1º de diciembre 2018 al 31 de diciembre de 2019, así como de los más de mil cuerpos exhumados dentro del mismo periodo. Situación evidente también con las condiciones de los Servicios Médicos Forenses y la crisis que fue hecha visible a nivel internacional por el Representante en México del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

**Ilustración 1. Búsqueda e investigación de personas desaparecidas y no localizadas**

Diagrama de flujo de actividades con base en la Ley General en la materia y el Protocolo Homologado de Investigación para los delitos de Desaparición Forzada y desaparición cometida por particulares



De acuerdo con la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, así como del Código Nacional de Procedimientos penales es importante destacar: 1) en menores de 18 años se apertura una carpeta de investigación de forma inmediata, 2) se deberá generar un folio único de búsqueda, y 3) la investigación del delito se realiza hasta el esclarecimiento de los hechos aun cuando se encuentra a la víctima con vida.

Como se mencionó anteriormente, la Ley General contempla la creación de un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas que tiene como objetivo el diseño, evaluación y establecimiento de las bases generales de las políticas públicas y procedimientos, que las autoridades de diferentes órdenes y niveles de gobierno deben implementar para la localización de personas desaparecidas. En virtud de dicha característica constitutiva, en el Sistema Nacional se contemplan al menos dos mecanismos de gran relevancia para la ubicación e identificación de personas desaparecidas y no localizadas. Estos parten de la hipótesis de la pérdida de la vida de las personas y de la necesidad de localizar e identificar sus restos mortuorios.

Uno de los mecanismos establecidos en el artículo 135 de la Ley General es el *Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense*, el cual es considerado como herramienta que podría agilizar la búsqueda e identificación de personas que se presumen fallecidas. Para alcanzar dicha finalidad, la ley contempla que este programa contenga los siguientes elementos:

1. Diagnóstico elaborado con base en la información primaria en la materia.
2. Revisión de las carpetas de investigación en cuyo contenido se advierta la presencia de restos humanos sin identificar, a partir de metodologías multidisciplinarias.
3. Información estadística sobre el número de restos humanos sin identificar.
4. El registro de panteones y cementerios en el país, y a su vez su respectivo reporte de restos humanos sin identificar.
5. El listado de los lugares de inhumación clandestina, así como el registro de los hallazgos en los mismos. Esta información debe ser aportada por las fiscalías locales.
6. Estrategias locales de exhumación definidas a partir de las particularidades de los contextos.
7. Estrategias de priorización para la realización de exhumaciones e identificación forense.
8. Estrategias para la participación de las familias.
9. Coordinación con el Programa Nacional de Búsqueda y Localización.

Es importante resaltar que, pese a que el artículo sexto transitorio de la Ley General establece que el Sistema Nacional de Búsqueda debería quedar instalado en un plazo de ciento ochenta días posteriores a la publicación de la misma, a la fecha no se cuenta con un *Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense*. Al respecto, realizamos una solicitud de información pública dirigida a las autoridades federales a fin de conocer el estatus que guarda dicho mecanismo. En respuesta, el 20 de febrero de 2020, la Fiscalía General de la República informó que:

“

*[...] derivado de los trabajos y coordinación interinstitucional, la FEMDH [Fiscalías Especializada en Materia de Derechos Humanos], inició con la elaboración del “Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense”, por lo que se encuentra en proceso de integración y consolidación, por tanto, aunque se advierte que esta Fiscalía debe contar con el mismo; lo cierto es que, aún no se ha obtenido una versión definitiva, por lo que existe una imposibilidad material para proporcionarlo [...]*”

En otra solicitud de información pedimos que en caso de que aún no exista *Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense* se proporcione cualquier documento en el cual se encuentre delineada la estrategia o plan rector para llevar a cabo las exhumaciones. En esta caso, la respuesta proporcionada por la FGR el 19 de marzo de 2020 fue la siguiente:



*[...] la FEMDH requirió la información a la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada (FEIDDF), misma que manifestó se encuentra imposibilitada para entregar los documentos solicitados, incluyendo el plan rector, programa, estrategia, o cualquier documento que delinee la estrategia para la realización de exhumaciones, en virtud de que dicha información actualiza el supuesto de información clasificada como reservada de conformidad con el artículo 110, fracción VIII de la LFTAIP [...]*”

Una de las argumentaciones que se brinda es que se tratan de documentos que contienen opiniones, recomendaciones o puntos de vista de servidores públicos, como parte de su proceso deliberativo. A partir de dicho criterio se refiere como prueba de daño que las herramientas solicitadas se encuentran en distintas fases de elaboración y que su difusión podría menoscabar, interrumpir o inhibir el diseño de las herramientas y, por ende, puede influir en la implementación de las acciones de política pública para la identificación de personas que son buscadas por sus familiares.

Adicionalmente, la FGR dio a conocer que el 17 de marzo de 2020, en la Décima Sesión Ordinaria del Comité de Transparencia de la institución, declaró formalmente el *Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense* y la reserva por cinco años del plan rector, programa, estrategia, o cualquier documento que delinee la estrategia para la realización de exhumaciones.

El hecho de que aún no se cuente con el *Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense* o con algún documento público que dé cuenta del avance del diseño de una política pública en la materia por parte de la FGR es preocupante. Resulta grave que las autoridades federales no le presten la debida atención al diseño e implementación de un mecanismo tan urgente, que permita generar y contar con una metodología clara para procesar las escenas del crimen que se encuentran estrechamente relacionadas con la crisis de desapariciones del país.

Asimismo es reveladora la falta de diligencia de la institución federal de procuración de justicia, sobre todo si tomamos en cuenta que las familias de personas desaparecidas han diseñado, con menos recursos, metodologías efectivas para abordar la problemática forense. De igual manera, se debe de tomar en cuenta que en muchas ocasiones quienes obstaculizan la labor de los familiares en las exhumaciones son las propias autoridades ministeriales.

Otros de los mecanismos contemplados en la Ley General se concentran en los registros que pueden construirse en la materia. En este sentido, la Ley General exige que el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas realice un correcto manejo de la información. Esto con la finalidad de agilizar las búsquedas, evitar la duplicidad de la información, facilitar el análisis de contexto en casos donde las particularidades del caso exijan una intervención transnacional, establecer patrones de criminalidad y facilitar la identificación. A efecto de lo anterior, el sistema contempla dos registros fundamentales para la ubicación e identificación de restos probablemente pertenecientes a personas desaparecidas que son:

1. Registro Nacional de Fosas Comunes y de Fosas Clandestinas: consiste es una base de datos cuya información debe ser proporcionada por los gobiernos estatales. Esta debe versar sobre las fosas comunes existentes en los cementerios y panteones de todos los municipios de las entidades federativas, así como de las fosas clandestinas que hayan sido localizadas o denunciadas.
2. Banco Nacional de Datos Forenses: Se constituye por los datos de la federación y las entidades federativas respecto a la información genética aportada por los familiares de las per-

sonas desaparecidas. Dicho banco de datos debe estar integrado por el Registro Nacional de Personas Fallecidas, No Identificadas y No Reclamadas, el cual incluye la información de restos de personas no identificadas y/o no reclamadas que fueron inhumadas o que se encuentran resguardadas en las instalaciones de las instituciones forenses.

Es importante mencionar que hasta el momento de acuerdo con la información proporcionada por las autoridades federales, aún no se cuenta con dichos instrumentos. Respecto a los registros de fosas es necesario retomar que el titular de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Segob) y la titular de la Comisión Nacional de Búsqueda, han dado a conocer estadísticas sobre fosas clandestinas localizadas.

Sin embargo, se desconoce si dicha información forma parte de los avances para construir el Registro Nacional de Fosas, los criterios metodológicos a partir de los cuales se sistematizaron las estadísticas en cuestión. Cabe mencionar que en algunos informes que han dado a conocer las autoridades federales en torno a la localización, se ha identificado cierta disparidad de cifras respecto a las que refieren ciertas autoridades estatales. Por ejemplo, en la primera ocasión en la que el subsecretario de derechos humanos hizo públicas las estadísticas de fosas clandestinas, el funcionario refirió que del 1 de diciembre de 2018 al 13 de mayo de 2019 se tuvo un registro de 8 fosas clandestinas de las que se exhumaron 20 cuerpos. No obstante, estas cifras fueron contrastantes con las que reveló el Fiscal Especializada en Personas Desaparecidas de Jalisco, Jaqueline Trujillo Cuevas, a partir de las cuales se refirió que en ese mismo periodo se habían localizado 14 fosas clandestinas de las cuales se exhumaron 73 cuerpos.

Esta falta de claridad en relación con la sistematización y consolidación de la información genera cierta incertidumbre en torno a los datos y sobre todo, sobre la existencia del registro de lugares de inhumación clandestina por entidad federativas. Aunado a lo anterior, la poca información con la que se cuenta respecto a estos registros también genera dudas en torno a la metodología empleada para su elaboración y, por lo tanto, sobre la validez de sus datos. Debido a que el Registro Nacional de Fosas debe abonar a la búsqueda de personas desaparecidas, es fundamental que cuando se publique se den a conocer los criterios metodológicos de dicha herramienta con la finalidad de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades correspondientes.

En la Ley General se prevé que los registros logren hacer más eficiente el intercambio de información entre instancias a fin de identificar de manera más efectiva los restos humanos no identificados. Sin embargo, para que se pueda alcanzar dicho objetivo se requiere de la coordinación de distintas instituciones y, lamentablemente aún no es claro el grado de adopción y participación de todas las autoridades tanto federales como estatales. Debido a ello y a los distintos obstáculos que se han identificado en políticas públicas integrales como la que se concibe en la Ley General aún no hay una perspectiva suficientemente alentadora sobre sus resultados e impacto.

Es necesario reconocer que una parte de este marco jurídico surgió como una respuesta a la crisis forense en México, que ha sido revelada a través del trabajo etnográfico, es decir, entrevistas a los actores responsables e involucrados y trabajo en campo. No obstante, es necesario describir de una manera más amplia las características de los Servicios Médicos Forenses, para conocer su evolución mediante la información disponible e identificar las fortalezas y áreas de oportunidad de las instituciones correspondientes.

No se debe de perder de vista que los SEMEFO aportan elementos científicos que contribuyen a investigar las muertes y restos materiales mediante la aplicación de diversas técnicas. En materia de

personas desaparecidas, estos servicios son fundamentales para cumplir con dos propósitos complementarios: la búsqueda y la investigación.

Dichos servicios aportan elementos que ayudan a contestar preguntas relativas a la ubicación de las personas desaparecidas, el esclarecimiento de hechos delictivos y en su caso, la identificación de las personas involucradas en las desapariciones a partir del seguimiento de líneas de investigación basadas en evidencias materiales. Sin una adecuada provisión de estos, se reduce la posibilidad de encontrar a las personas desaparecidas que pudieran haber muerto<sup>3</sup> y se potencia la impunidad al no haber resultados de los procesos de procuración e impartición de justicia.

Al respecto, una funcionaria entrevistada en el marco de este proyecto subrayó la relevancia que tienen los SEMEFO para el proceso de investigación forense. Además reconoció que es indispensable buscar su independencia respecto a las fiscalías estatales:

“

*Uno de los resultados del diagnóstico que tenemos es que además de que faltan recursos humanos, materiales, todo lo que sabemos.... También sabemos que se intenta resolver todo al mismo tiempo [...]*

*Las fiscalías si de por sí, más allá de todas las otras cosas que podamos decir, además están sobrepasadas; lo que tendríamos que impulsar es la separación, que haya unidad especializada en identificación humana que se dedique exclusivamente a los cuerpos, no al día día. Si me preguntaras a mi hasta donde quisiera que llegáramos es que a que ningún centro de identificación, instituto forense, dependiera de ninguna fiscalía.”*

**Nohemí Sánchez, funcionaria, entrevista.**

Uno de los aspectos que es necesario señalar sobre el argumento de la funcionaria, es que la sobrecarga de las instituciones forenses no se solucionaría exclusivamente con la independencia de las fiscalías estatales en relación con la identificación humana. Ello se debe esencialmente al tipo de servicios que debe brindar una institución forense, los recursos que requiere y la cantidad de casos que deben atender. Al respecto, otro funcionario refiere que para subsanar la crisis forense se tendrían que sortear diversos obstáculos políticos, presupuestales, sindicales, entre otras índoles; para consolidar un Instituto Nacional de Medicina Forense e idealmente un Instituto Nacional de Servicios Periciales.

“

*Ya no digamos Instituto Nacional de Servicios Periciales que sería lo ideal, lo que en algunos países es como la Policía Científica que manejan la criminalística y aparte está el Instituto de Medicina Forense o Medicina Legal. Pero Chile funciona bien, en Colombia funciona bien. Entonces en Costa Rica funciona bien, claro en diferentes condiciones el territorio es mucho menos amplio. Por ejemplo, en Costa Rica es un servicio forense de primera calidad que es autónomo totalmente y entrega resultados excelentes está acreditado a través de ANAP, por ejemplo, y con muy buenos resultados. Costa Rica es mucho más pequeña, no tienen la*

3 Con frecuencia, se establece que un porcentaje significativo de las personas desaparecidas ya fallecieron. Sin embargo, la evidencia que sustenta este argumento es por demás insuficiente. En este sentido, también se ha señalado que las líneas de investigación y mecanismos de búsqueda no deben ceñirse únicamente al registro de fosas e identificación de restos y que debe priorizarse la búsqueda en vida. Propiamente, ambos tipos de búsqueda e investigación deben realizarse sin menoscabo alguno.

*cantidad de víctimas mortales que puede tener México, pero evidentemente se tiene que hacer algún esfuerzo y es incluso una recomendación del relator de Naciones Unidas que se cree un Instituto Nacional de Medicina Forense. De eso es algo que muchos sabemos que tiene que crearse tarde o temprano”.*

**Roberto Garavito, funcionario, entrevista**

Con la finalidad de valorar cuál de las propuestas podría resultar más adecuada para atender la crisis forense y de desapariciones en México, en el próximo apartado nos centraremos en la caracterización de la evolución de los Servicios Médico Forenses de las entidades federativas.

## 1.2 Capacidades de los Servicios Médicos Forenses estatales

Los Servicios Médicos Forenses estatales conforman la gran proporción de capacidad institucional en la materia. Con la información pública disponible se pueden caracterizar los recursos humanos: se registró un incremento del 14% en el número de peritos al pasar de 1,725 en 2010 a 1,975 en 2018; así como sus actividades a través del número de dictámenes emitidos, mismo que disminuyó 14% al transitar de 350,441 en 2010 a 302,899 en 2017.

En el caso de las capacidades forenses desarrolladas en otras instituciones son especialmente relevantes dos de ellas: la Guardia Nacional que cuenta con un laboratorio de genética certificado de manera internacional; así como la Coordinación General de Servicios Periciales de la Fiscalía General de la República, que cuenta con un largo periodo de trabajo y generación de capacidades institucionales. Cabe señalar que no enfocamos nuestro análisis en dichas instancias debido a que le corresponde la responsabilidad de la mayor cantidad de casos de restos o cuerpos no identificados y de personas desaparecidas a las entidades federativas. Sin embargo, es relevante mencionar que son actores clave dentro del intercambio de información en materia genética.

Para caracterizar los Servicios Médicos Forenses estatales y su evolución empleamos tres fuentes de información<sup>4</sup>:

- I. **Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE)**<sup>5</sup>: Este instrumento desarrollado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) tiene como objetivo generar información estadística y geográfica de la gestión y desempeño de las instituciones que integran a la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de cada estado, específicamente en las funciones de gobierno, procuración de justicia, justicia para adolescentes y justicia alternativa, con la finalidad de que dicha información, se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en los referidos temas de interés nacional (INEGI, 2020).

- 4 La selección de las fuentes de información permite complementar la información censal con preguntas específicas que no están incluidas en dicho instrumento. Es importante notar que la información del censo se recopila con auto reporte, es decir, son las mismas autoridades las que acopian la información solicitada por lo que puede haber diferencias entre lo reportado y lo real. Por su parte, la solicitud de información pública se elaboró y analizó considerando que estos datos no necesariamente se capturan bajo criterios homologados o bien, están desestructurados.
- 5 En 2019 se realizó el noveno levantamiento de este instrumento estadístico. En cada levantamiento se han realizado cambios y adiciones al CNPJE lo que incrementa su utilidad pero limita la comparabilidad. Los levantamientos en los que se concentra este apartado tienen que ver con la información disponible y comparable con años recientes.



De este censo se aprovecha la información del Módulo 1: Estructura organizacional y recursos, en específico de los temas: i) “Servicios periciales y/o servicio médico forense” y ii) “Ejercicio de la función de los servicios periciales y/o servicio médico forense”. Del primer tema se tiene información sobre el presupuesto, personal y recursos materiales con los que cuentan los servicios periciales y médico forense en las entidades. Del segundo tema se utilizan datos relacionados con el ejercicio de las funciones periciales y de servicio médico forense como es la atención a solicitudes de intervención recibidas y admitidas.

- II. **Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE)**<sup>6</sup>: Este instrumento tiene como objetivo generar información estadística y geográfica de la gestión y desempeño de las instituciones que integran al Tribunal Superior de Justicia y al Consejo de la Judicatura de cada entidad federativa, específicamente en las funciones de gobierno, impartición de justicia, justicia para adolescentes y justicia alternativa, con la finalidad de que esta se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en los referidos temas de interés nacional (INEGI, 2020). El CNIJE genera información de la estructura organizacional y las intervenciones periciales realizadas por los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense del Poder Judicial de cada entidad federativa.

De este instrumento también se utiliza la información del Módulo 1: Estructura organizacional y recursos, en específico de los temas: i) “Servicios periciales y/o servicio médico forense” y ii) “Ejercicio de la función de los servicios periciales y/o servicio médico forense”. Del primer tema se tiene información sobre el presupuesto, personal y recursos materiales con los que cuentan los servicios periciales y médico forense en las entidades. Del segundo tema se utilizan datos relacionados con el ejercicio de las funciones periciales y de servicio médico forense como es la atención a solicitudes de intervención recibidas y admitidas.

- III. Durante el último cuatrimestre de 2019, el ONC desarrolló el instrumento (cuestionario) **Servicios Médicos Forenses en México**, el cual fue enviado como una solicitud de información a cada una de las instancias encargadas de los servicios periciales y/o médicos forenses en las 32 entidades federativas. El instrumento constó de tres secciones: i) Procesos; ii) Personal y iii) Infraestructura y tecnología. Cabe mencionar que de los 32 estados, solo 30 de ellos nos dieron respuesta a la información requerida<sup>7</sup>. Las dos entidades federativas que no contestaron la solicitud de información que fueron Puebla y Guerrero. En la primera de ellas se debió a que por la transición del SEMEFO del Poder Judicial a la Fiscalía General de Justicia del Estado, ambas instancias eludieron su responsabilidad. Mientras que en el caso de Guerrero, la solicitud se mantiene en proceso.
- IV. Información del **Fondo de Aportaciones para la Seguridad (FASP)** 2015 -2018 del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), específicamente en los programas con prioridad nacional vinculados con actividades forenses o de

6 En 2019 se realizó el noveno levantamiento de este instrumento estadístico. De manera similar al CNPJE, en el CNIJE, en cada levantamiento se han realizado cambios y adiciones lo que incrementa su utilidad pero limita la comparabilidad. Los levantamientos en los que se concentra este apartado tienen que ver con la información disponible y comparable con años recientes.

7 No contestaron el cuestionario las autoridades de las siguientes entidades: Guerrero y Puebla.

búsqueda de personas: Genética forense (2015), Desarrollo de las Ciencias Forenses en la investigación de hechos delictivos (2016-2018) y Especialización de las instancias responsables de la búsqueda de personas (2016-2018).

En conjunto esta información nos permitió caracterizar los tres elementos de una organización:

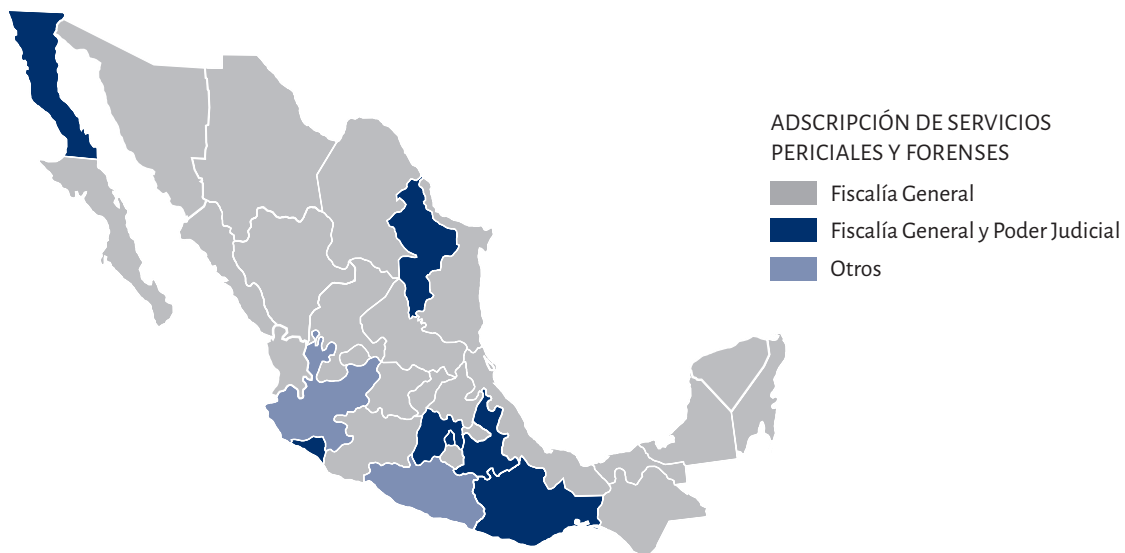
1. **Capital humano o personal.** Responsables de la ejecución de la misión y visión de una organización y parte fundamental de la misma, así como la descripción de su forma de organización.
2. **Equipamiento.** Describe las herramientas con que el personal de una organización cuenta para desarrollar sus actividades.
3. **Procesos.** Enlista las actividades que de forma sistemática el personal desarrolla con base en el marco normativo o los documentos rectores de la organización.

### Adscripción de los SEMEFO

Con base en la información pública disponible en el INEGI pudimos identificar que la adscripción de las unidades administrativas con actividades de servicios periciales o médico forenses están adcritar al Poder Ejecutivo, a través de las Procuradurías o Fiscalías Generales estatales, o al Poder Judicial. Como se aprecia en el siguiente mapa, en 7 estados existen unidades administrativas tanto en el Poder Ejecutivo como en el judicial.

Entre las ventajas que existen el contar con unidades administrativas con funciones de servicios periciales en el poder judicial se encuentra la autonomía respecto a la investigación, un contrapeso natural. Sin embargo, la coordinación e intercambio de información entre poderes suele ser en muchas ocasiones un proceso burocrático y tardío. Finalmente, un caso especial es Jalisco, cuya unidad administrativa tiene autonomía dentro del Poder Ejecutivo. Otro caso particular es el de Guerrero, pues una entidad federativa en la que el SEMEFO se encuentra también adscrito a la Secretaría de Salud.

Mapa 2. Adscripción de las unidades administrativas de servicios periciales y médico forense en los estados.



Fuente: Elaboración del ONC con información del INEGI.

### 1.2.1 Personal

De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (2011) el componente más importante dentro de los servicios forenses es el personal científico derivado de su participación en procedimientos de justicia penal en varios países tanto como generadores de análisis técnicos como testigos expertos en juicios. Cuando se trata de violaciones graves a derechos humanos como las desapariciones forzadas o la tortura, el personal cobra una relevancia aún mayor.

Para esta organización, el personal forense debe poseer dos tipos de habilidades. Por un lado, las habilidades generales incluyen el reconocimiento, detección, recuperación, documentación, evaluación y comunicación de las evidencias independientemente de si el personal labora en campo o dentro de los laboratorios. En el caso mexicano, un ejemplo de una habilidad general sería el mantenimiento de la cadena de custodia tras el levantamiento de uno o varios cuerpos.

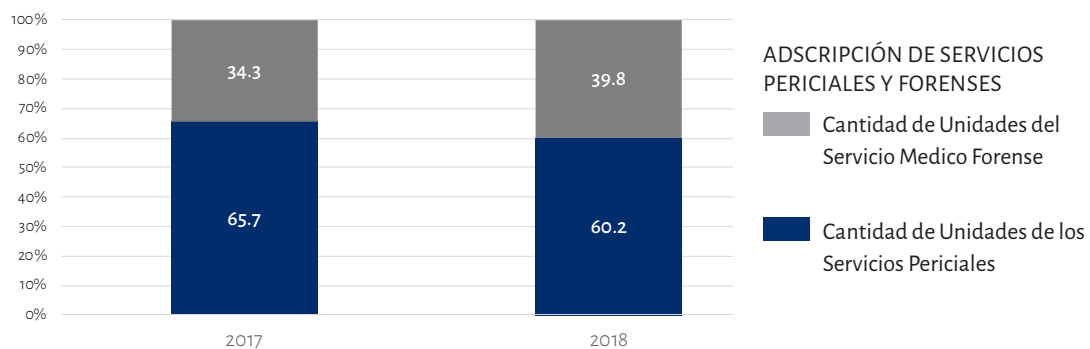
Por otro lado, existe un conjunto de habilidades específicas para trabajar en distintas especialidades. Recurrentemente estas son técnicas de análisis en materia de vestigios biológicos y genética, evidencia digital y de tecnologías de la información, drogas y precursores, rastros materiales, dactiloscopia, balística, marcas de herramientas, documentoscopia, entre muchas otras. De acuerdo con este organismo, el desarrollo de dichas habilidades no tendría que ser extensivo a todo el personal de la institución, pero sí tendría que existir un equipo multidisciplinario con algún conjunto de estas habilidades para llevar a cabo sus funciones.

Un factor para destacar del análisis del personal es que no es solo indicativo del estatus de las instituciones forenses, sino que es un reflejo de las capacidades de producción del capital humano de las instituciones educativas públicas y privadas y de los incentivos económicos y profesionales para desarrollarse en este ramo.

#### 1.2.1.1 Organigrama y funciones

Con base en el CNPJE, en 2018 existían en total 410 unidades de servicios periciales o unidades del servicio médico forense en las entidades federativas. La cifra tiene un incremento de 6.5% con respecto a 2017 cuando se registraron 385 unidades. En 2018, 60.2% eran Unidades de los Servicios Periciales y 39.8% Unidades del Servicio Médico Forense.

Gráfica 1. Distribución promedio de las unidades de Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales, 2017-2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2018-2019.

Por entidad federativa, sobresale que algunas entidades como Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Estado de México, Oaxaca y Puebla, solo registran unidades de servicios periciales. Zacatecas con 89% tiene el porcentaje más elevado de unidades de servicio médico forense en el total de sus unidades y le siguen Michoacán con 71% e Hidalgo con 65%. (Ver gráfica 2, página 29)

### 1.2.1.2 Distribución del personal por funciones y especialidad

De acuerdo con la información del CNPJE 2019, al cierre de 2018, el total de personal en las Procuradurías Generales de Justicia y/o Fiscalías Generales fue de 96 mil 847 servidores públicos<sup>8</sup>. En ese año, el total del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las entidades federativas ascendió a 9,494 personas, lo que equivale a 9.8% del total del personal<sup>9</sup>.

El total del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las entidades federativas ha crecido 32.8% de 2014 a 2018 al pasar de 7,148 a 9,494 personas.

Mientras que con base en los datos del CNIJE 2019 en donde se puede ubicar información de los SEMEFO inscritos en el Poder Judicial se observa que, al cierre de 2018, se registraron 47,671 servidores públicos adscritos a los Órganos Jurisdiccionales (OJ) y 18,977 servidores públicos en los Órganos Administrativos y/o Unidades Administrativas (OA), que en total ascendían a 66,648 personas. En ese año, el total del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense del Poder Judicial en las entidades federativas ascendió a 649 personas, lo que equivale a 0.97% del total del personal. En 2014, esa participación era similar al ubicarse en 0.98%.

Es pertinente precisar que en 2014, seis entidades registraron información para personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense del Poder Judicial: Baja California; Ciudad de México; México; Oaxaca; Puebla y Tlaxcala. Para 2018 las entidades en esa situación eran siete: Baja California; Chihuahua; Ciudad de México; México; Nuevo León; Oaxaca y Puebla.

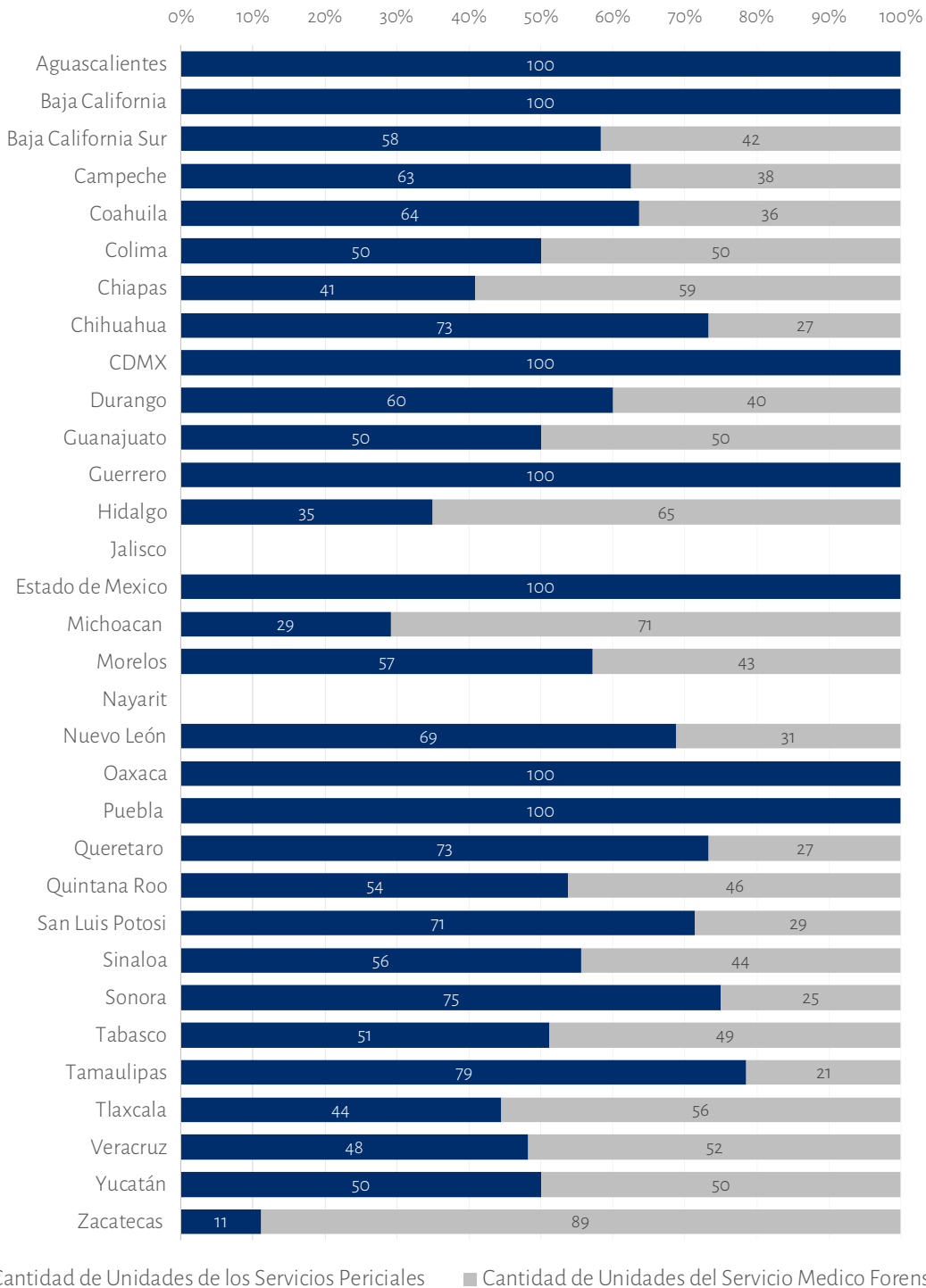
¿Cuáles son las funciones del personal de Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense acorde con el CNPJE y el CNIJE? En el personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense en procuradurías o fiscalías cumple con las siguientes funciones: oficiales secretarios, médicos forenses, peritos, químicos forenses, trabajadores sociales, personal administrativo y de apoyo y otras. La Gráfica 3 muestra que, dentro del personal total, los peritos tienen la mayor participación, pues para 2018 representaron más del 60%, le siguen el personal administrativo con 17.5%, los médicos forenses con 12.4%, mientras los químicos forenses representan solo 5.5% (Ver gráfica 3, página 30).

Hay que señalar que si bien el personal total incrementó 32.8% entre 2014 y 2018, por función el crecimiento fue diferenciado. De esta manera, el personal administrativo y de apoyo aumentó 49.2%; los peritos 42.6%; los trabajadores sociales 22.2% y los químicos forenses 9.2%. Sobresale que los médicos forenses decrecieron 0.3%; el personal de otras funciones 5.4% y los oficiales secretarios disminuyeron 22.7%. Una hipótesis para el decremento de esta última categoría podría estar relacionado con una reclasificación del personal hacia funciones de personal administrativo y de apoyo.

8 En el periodo considerado no se incluye información para el estado de Jalisco.

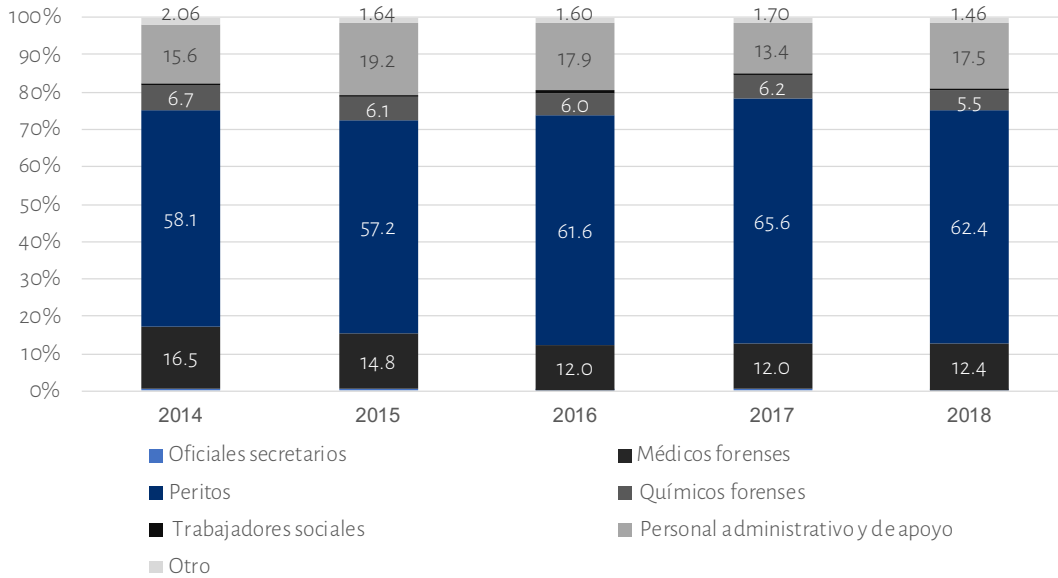
9 En 2014 esta participación alcanzaba 7.8% del total de personal en Órganos jurisdiccionales y Órganos administrativos y/o Unidades administrativas de los poderes judiciales en las entidades federativas.

**Gráfica 2.** Distribución promedio de las unidades de Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales por entidad federativa, 2017-2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2018-2019.

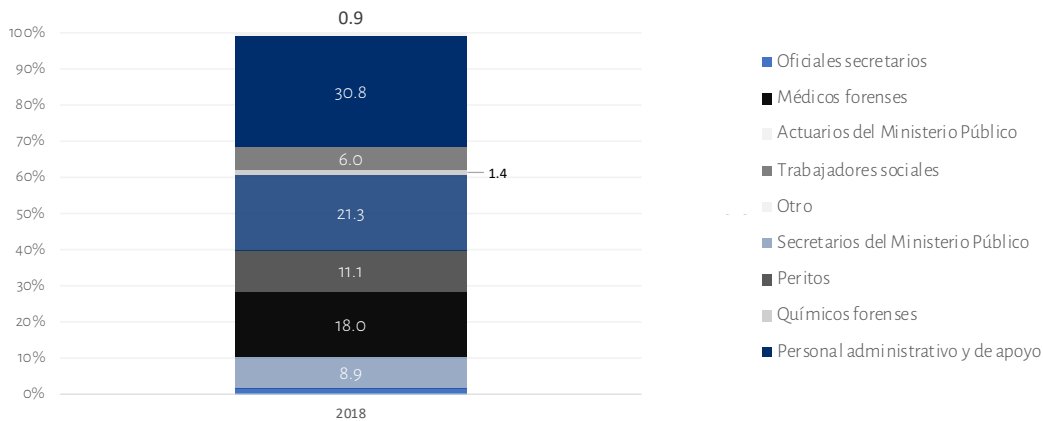
**Gráfica 3.** Distribución del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las entidades federativas 2014-2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2015-2019.

En relación con los recursos humanos de Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense inscritos en el Poder Judicial se logró identificar que con base en la información del CNIJE 2019, en 2018<sup>10</sup> la distribución del personal adscrito a estas áreas se concentraba en el personal administrativo y de apoyo con 30.8%, en tanto que los médicos forenses representaban 18.0%; los actuarios del Ministerio Público 21.3% y los peritos 11.1%.

**Gráfica 4.** Distribución del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense del Poder Judicial en entidades federativas (porcentaje), 2018



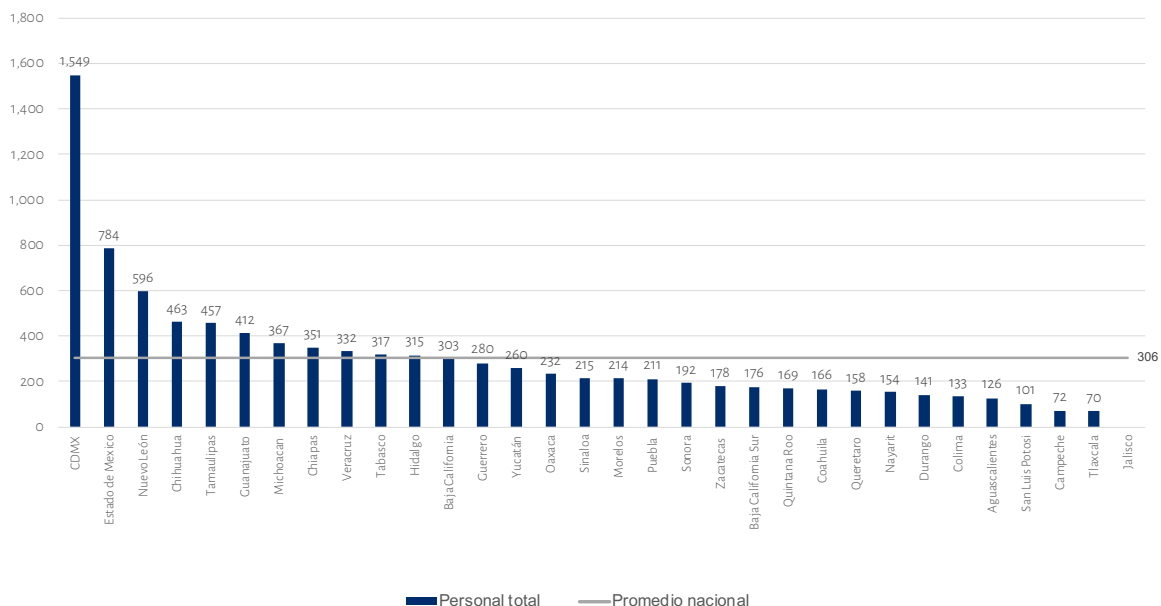
Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNIJE del INEGI, 2019.

<sup>10</sup> Nos concentramos en el año más reciente dado que para cada año se registra información para distintas entidades federativas.

La distribución del personal de estas organizaciones es un reflejo de los insumos disponibles para desempeñar sus actividades. Así, esta clase de organizaciones tienen una vocación preferentemente técnica y científica. Si bien, también requieren apoyo de personal administrativo y de apoyo para mantener la cadena de suministro de insumos y ayudar con los trámites propios de la institución; este no tendría que ser proporcional al personal científico.

Entre entidades federativas, la cantidad del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales difiere notablemente como se aprecia en la Gráfica 5. Para 2018, el promedio del personal en estas funciones asciende a 306 personas, sin embargo la Ciudad de México<sup>11</sup> tiene el mayor número con 1,549 personas y Tlaxcala el mínimo con 70 personas. En tanto, 18 entidades se ubicaban por debajo del promedio y 13 por arriba de este. Sin embargo, es necesario destacar que en el caso de la Ciudad de México, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Nuevo León, Baja California y Colima se refiere al personal de Servicios Periciales, debido a que los Servicios Médicos Forenses y en ocasiones periciales también de esas entidades federativas forman parte el Poder Judicial. Asimismo, cabe señalar que en el caso de Jalisco no se cuenta con información del INEGI debido a que se trata de una institución autónoma y en el caso de Guerrero, depende de la Secretaría de Salud.

**Gráfica 5.** Personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las entidades federativas 2018

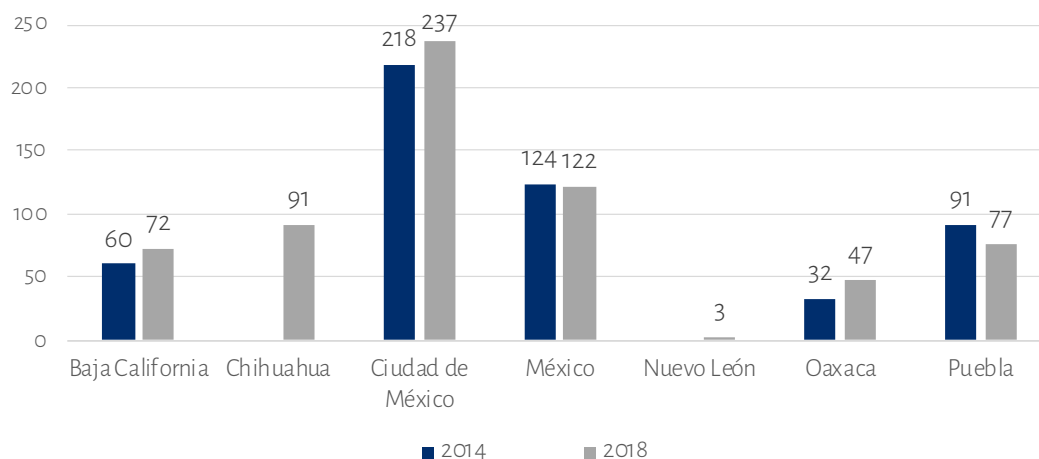


Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2019.

11 No incluye al personal del Instituto de Ciencias Forenses el cual está adscrito al Poder Judicial y depende orgánicamente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. En esta institución, se canalizan todos los cuerpos que por diversas circunstancias en las que ocurre una muerte, deben de estudiarse. A su vez, esta institución resguarda temporalmente los cadáveres y realizar procedimientos de identificación de personas fallecidas no identificadas.

Por otra parte, en relación con total del personal en las funciones de interés en el Poder Judicial por entidad federativa en 2014 y 2018 se identificó en el CNIJE que, en el último año, la Ciudad de México fue la entidad con más personal seguida del Estado de México y Chihuahua (Gráfica 6). Estas entidades concentraban 69.3% del total del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense del Poder Judicial de las entidades federativas.

**Gráfica 6.** Personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense del Poder Judicial en entidades federativas (personas), 2014 y 2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNIJE del INEGI, 2015 y 2019.

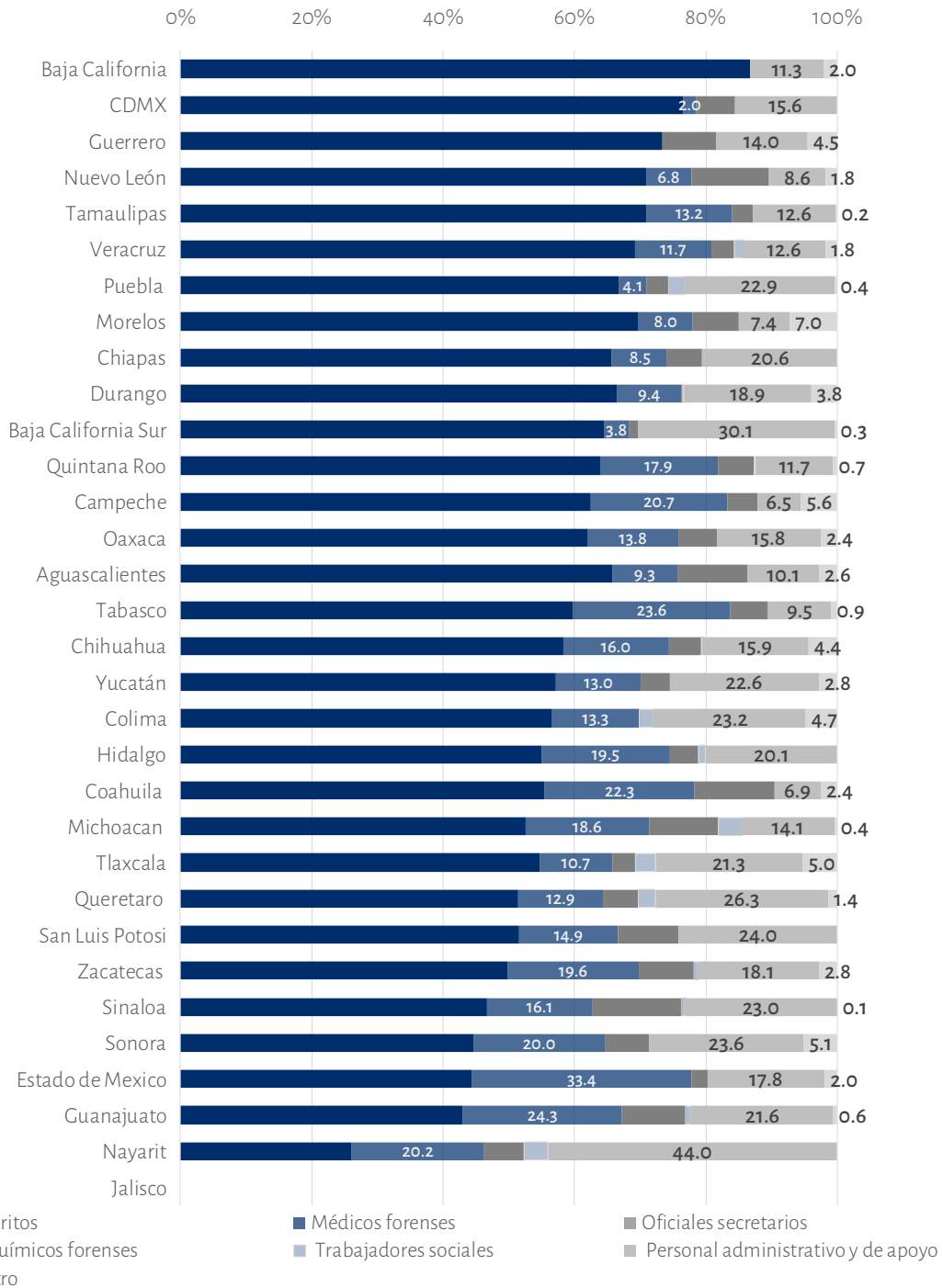
La Gráfica 7 presenta la estructura promedio del personal adscrito a Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense por entidad federativa para el periodo de 2014 a 2018. La estructura promedio es similar a la del agregado de entidades federativas. Los peritos son el grupo con mayor presencia en el personal total seguido del personal administrativo y de apoyo, y los médicos forenses. Solo en el Estado de México, Guanajuato y Tabasco, los médicos forenses son el segundo grupo en importancia. (Página 33)

De acuerdo con los datos del CNPJE, las principales especialidades del personal de Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense en promedio para el periodo de 2016 a 2018, fueron las siguientes: forense con 37.7%; criminalística 25.3%; médica 8.9%; valuación de bienes o servicios 4.4%; identificación de individuos, traducción, interpretación y procesos de la comunicación 3.8% y del medio ambiente, recursos naturales, combustible, transporte y vialidad con 2.8%. Las especialidades con menor participación del personal en promedio fueron: administrativas y económicas con 1.3%; informática y tecnologías de la información 1.1%; incendios explosivos y siniestros 0.9%; maquinaria e ingeniería de procesos 0.5% y; educación y artes 0.5%. El personal con especialidad no especificada alcanzó 3.6%.

Entre las entidades federativas, sobresale que la Ciudad de México es la entidad con la mayor participación de la especialidad forense con 75.5% y la mínima se encuentra en Guerrero con 3.2% de su personal con esa especialidad. En criminalística, Colima tiene la mayor participación en su personal con 47.8% y la Ciudad de México la mínima con 7.6%. En cuanto a la especialidad médica, Baja California Sur tiene el mayor porcentaje con 28.3% y Guanajuato el mínimo con 0.6% (Ver gráfica 8, página 34).

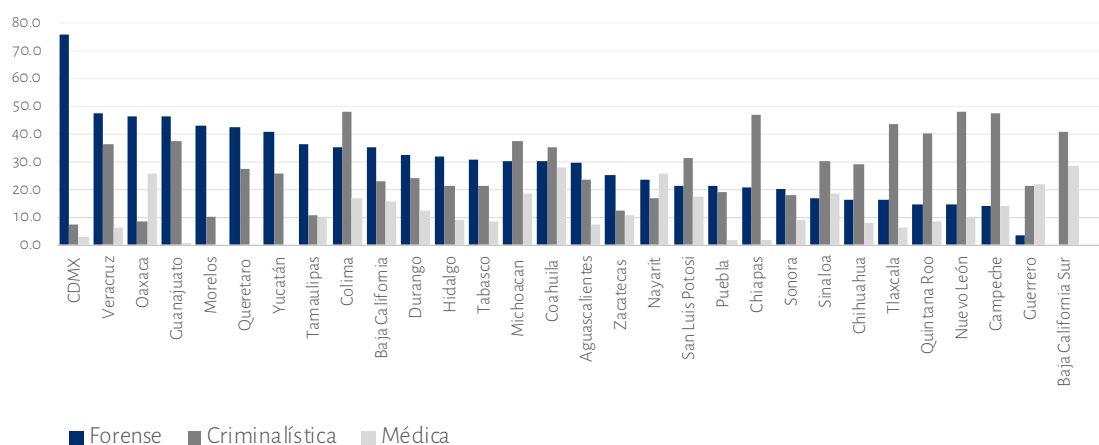


Gráfica 7. Distribución del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las entidades federativas 2014-2018



Fuente: Elaborada por el ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2015-2019.

Gráfica 8. Distribución promedio por especialidad (tres más relevantes) del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales, por entidad federativa 2015-2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2016-2019.

Si bien los datos disponibles en los censos del INEGI se aprecia los porcentajes que le corresponden a las principales especialidades, no brindan información más detallada que permita conocer cuántos de ellos son patólogos, genetistas, antropólogos, entre otros.. Debido a ello, nos dimos a la tarea de enviar el cuestionario Servicios Médicos Forenses en México, el cual incluye preguntas sobre su personal con la intención de identificar el estado actual y las necesidades que requieren ser cubiertas en el corto plazo.

A partir de las respuestas obtenidas es posible identificar que la mayor parte de los SEMEFO que contestaron nuestra solicitud de información, cuentan con personal especializado en al menos una de las siguientes áreas: antropología, dactiloscopia, fotografía forense y odontología forense. En el Cuadro 1 se presenta dicha información en los mismos términos en los que nos fue proporcionada.

Cuadro 1. Personal de los Servicios Médicos Forenses por especialidad, 2019

Entidad	Antropología	Dactiloscopia	Odontología	Fotografía forense	Otros
Aguascalientes	0	5			
Baja California <sup>12</sup>	0	20	6	66	
Baja California Sur	0	5	4		
Campeche	1	3	1	0	12 médicos legistas y 2 genetistas
Chiapas	Se cuenta con 40 médicos forenses con especialidad en Medicina General				

Fuente: Elaboración del ONC con información obtenida de solicitudes de información.

12 El personal depende del Centro Estatal de Ciencias Forenses, el cual es independiente del SEMEFO de Baja California.

Continuación del cuadro 1. Personal de los Servicios Médicos Forenses por especialidad, 2019

Entidad	Antropología	Dactiloscopia	Odontología	Fotografía forense	Otros
Chihuahua	2	18	3	0	Especialistas en radiología
Ciudad de México	El Instituto de Ciencias Forenses de la Ciudad de México cuenta con médicos forenses, odontólogos, antropólogos, dactiloscopia, químicos, biólogos, patólogos, fotógrafos, técnicos en necropsia.				
Coahuila	2	2	2	2	2 especialistas en medicina y 2 en criminalística de campo
Colima	0	6	0	0	
Durango	1	16	2	10	
Estado de México	7	0	6	0	160 especialistas en medicina forense
Guanajuato	Cuenta con 311 servidoras y servidores públicos especializados en las siguientes disciplinas: antropología, dactiloscopia, odontología forense, medicina forense, genética forense, criminalística, química forense, patología y técnicos en necropsias.				
Hidalgo	2	4	4	0	49 especialistas en medicina legal, 1 en medicina forense, 1 en entomología <sup>13</sup>
Jalisco	6	16	6	8	55 especialistas que se dedican a la orientación al cliente, innovación, pensamiento conceptual y búsqueda de la información
Michoacán	0	9	11	4	
Morelos	No contestó la pregunta				
Nayarit	No	Sí	Sí	Sí	
Nuevo León	0	14 <sup>14</sup>	4	14	
Oaxaca	1	9	1	9	38 especialistas en medicina, 5 en genética, 17 químicos, y 1 en patología
Querétaro	0	5	1	29	21 especialistas en medicina, 9 en química, 4 en genética y 1 en retrato hablado
Quintana Roo	1	10	0	65	
San Luis Potosí	0	0	2	0	51 peritos para la identificación forense, 1 especialista en arqueología, 13 en medicina legal, 22 en criminalística, 10 en química forense, 3 en genética forense

Fuente: Elaboración del ONC con información obtenida de solicitudes de información.

13 Adicionalmente, en Hidalgo se menciona que 49 de los especialistas en medicina cuentan con licenciatura en médico cirujano y 16 con maestría en medicina legal y forense.

14 En Nuevo León nos informaron que se cuenta con 14 peritos de criminalística de campo (dactiloscopia y fotografía forense), los cuales dentro de sus funciones se encuentra la de tomar huellas a los cuerpos y realizar la toma de fotografías.

Continuación del cuadro 1. Personal de los Servicios Médicos Forenses por especialidad, 2019

Entidad	Antropología	Dactiloscopia	Odontología	Fotografía forense	Otros
Sinaloa	Hago de su conocimiento que la información solicitada tiene el carácter de reservada de conformidad en lo dispuesto por las fracciones I y IV del artículo 162 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.				
Sonora	1	12	0	34 criminalistas	4 especialistas en genética
Tabasco	1	8	2	0	
Tamaulipas	1	13	5	14	8 especialistas en medicina y 36 en criminalística forense
Tlaxcala	0	2	1	1	8 médicos y 3 especialistas en genética forense
Veracruz	1	6	1	Todos los peritos realizan secuencia fotográfica, no existe uno en particular.	68 médicos, 15 químicos, 8 especialistas en genética, 5 en informática, 28 psicólogos, 103 criminalistas, 7 para avalúos e identificación de vehículo, 19 de trabajo social, 1 de antropología, 1 arqueólogo, 6 de dactiloscopia y usuarios de AFIS2, 5 de contabilidad, 2 de balística, 2 de incendios, 6 hispatólogos, 7 de arquitectura y topografía, 1 de fonología, 1 de medio ambiente, 3 de grafoscopia, 5 de lofoscopia, 7 de identificación humana, 19 de trabajo social.
Yucatán	1	0	0	0	
Zacatecas	1	4	1	0	

Fuente: Elaboración del ONC con información obtenida de solicitudes de información.

A partir de las respuestas proporcionadas por las entidades federativas uno de los aspectos destacables es que casi no laboran arqueólogos en los SEMEFO, ya que al parecer solo en San Luis Potosí y Veracruz cuentan con esos especialistas. Un caso similar se aprecia en relación con los patólogos pues acorde con la información proporcionada solo laboran estos especialistas en los SEMEFO de Ciudad de México, Guanajuato, Oaxaca y Veracruz. Sobre esto último, nos expresaron que este representa un problema en cuanto al recurso humano especializado que se requiere para el análisis y procesamiento más eficiente de la evidencia y restos localizados.

“*Qué nos falta y que no hay en medicina? No tenemos patólogos forenses. [...] Hasta ahorita aquí en México nos quedamos con... así, el vaso está roto, se cayó y se rompió. Pero a ver... y el otro experto que es el patólogo “A ver déjame ver los cortes y lo voy a meter al microscopio y le voy a hacer pruebas”. Él es el patólogo y yo soy nada más el que observa y dice a mira sí, porque yo digo. Lo que no tenemos es un experto en microscopia que analice cadáveres”.*

**Eliza Fuentes, Colegio de Ciencias Forenses, entrevista.**

Uno más de los aspectos que sobresale es que se aprecia un incremento del número de especialistas en antropología forense laborando en los SEMEFO respecto a los resultados que presentamos en 2015 en nuestro estudio *Homicidio: una mirada a la violencia en México*. En dicha ocasión reportamos que había una escasez de personal forense capacitado, en especial de antropólogos físicos con especialidad forense, ya que habíamos detectado que Baja California, Chiapas, Coahuila, Durango, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas no contaban con antropólogos dentro de su equipo de especialistas.

En esta ocasión, de acuerdo con la información proporcionada, las entidades que no cuentan con este tipo de especialistas en sus SEMEFO son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro y Tlaxcala. Lamentablemente, como lo refiere una de las especialistas entrevistadas, este no es un problema nuevo sino que data de varios años atrás:

“

*Comentaba lo que yo llegué a ver, es como igual que en las fiscalías cada uno de los SEMEFO; en las diferentes partes del país se enfrentan retos diferentes. Sí es cierto que la mayoría tiene falta de personal, no se dan abasto con la cantidad de trabajo que tienen poco personal.*

*Y una de las cosas que más nos comentaban era la falta de antropólogos. No tiene demasiados antropólogos, y eso es un tema que los ha caracterizado. Y todo el tema de los roles que tienen que hacer los antropólogos, y muchas más de las especialidades que tienen que abarcar a parte de lo que hacen los antropólogos”.*

**Lorena Ramírez, ex funcionaria, entrevista.**

Cabe mencionar que Morelos y Sinaloa no proporcionaron información al respecto; mientras que, en Chiapas, Ciudad de México y Guanajuato no se especificó cuántos antropólogos forenses laboraban en la institución. La respuesta de Chiapas es un tanto llamativa pues se expresa que se cuenta con 40 médicos forenses con especialidad en medicina general. Al respecto, retomamos que uno de los entrevistados en este proyecto refiere que uno de los problemas que se enfrentan en cuanto a la escasez de recurso humano tiene que ver con el grado de especialización y adiestramiento con el que cuentan los médicos:

“

*Y muchos de los médicos que ejercen esta especialidad son médicos generales, no tienen la preparación y la Procu los acepta (...) y vemos casos en los que no tienen el adiestramiento ni la preparación y dictaminan cosas en prejuicio de mucha gente que posiblemente sea inocente. [...] Entonces se le debe de dar el interés, no soslayar que esta es una especialidad médica y no cualquier médico la puede ejercer. Tiene que llevar un adiestramiento y una preparación.”*

**Eliza Fuentes, Colegio de Ciencias Forenses, entrevista.**

Dadas las características de la crisis de desapariciones en México y el hallazgo de múltiples restos humanos en fosas clandestinas, la falta de arqueólogos y antropólogos no representa un problema menor. En este sentido, es pertinente retomar lo que señalamos en nuestro estudio *Homicidio: una mirada a la violencia en México* sobre la falta de este tipo de recurso humano especializado:



*Según especialistas consultados, esto ocasiona que los levantamientos, exhumaciones y análisis sean realizados por otros profesionales como los médicos legistas. En condiciones normales estos profesionales pueden estar preparados para llevar a cabo el trabajo, pero en el actual contexto sería indicado que cada SEMEFO o coordinación de servicios periciales tuviera antropólogos físicos preparados para estas tareas.”*

**(Observatorio Nacional Ciudadano, 2015)**

Asimismo, es necesario tomar en cuenta que la falta de personal especializado en dicha disciplina puede implicar, no solo una mayor carga de trabajo para funcionarios de otras especialidades, sino mayor tiempo invertido en los procesos científicos que se requieren en los SEMEFO. No obstante, como hemos señalado en otras ocasiones, entendemos que esta falta de perfiles especializados puede ser resultado de una falta de graduados en la disciplina, por lo que es una llamada de atención tanto para las fiscalías como para las universidades.

Por otra parte, se requirió información acerca del personal que los SEMEFO consideran necesario para mejorar sus servicios. La mayoría de los SEMEFO de las entidades federativas mencionó requerir una mayor cantidad de personal especializado, tanto peritos como médicos forenses en diferentes disciplinas y especialidades.

**Cuadro 2.** Personal que consideran necesario incluir para mejorar los servicios médicos forenses, 2019

Entidad	Personal que consideran necesario incluir para mejorar los servicios médicos forenses
Baja California	Indispensable contar con personal especializado en antropología forense y odontología forense
Baja California Sur	Contar con más personal disponible especializado en antropología forense, así como personal especializado en odontología forense
Campeche	Más médicos, médicos con especialidad, técnicos diseccionistas, técnicos en fotografía, administrativos
Chiapas	Antropología, patología y arqueología
Chihuahua	Antropólogos físicos, arqueólogos, radiólogos, odontólogos, antropólogos sociales
Colima	Odontología forense y antropología forense
Durango	Mayor número de peritos en las especialidades ya existentes
Estado de México	Se considera necesario incluir a más médicos, peritos en odontología y antropología para responder a la carga de trabajo en cuanto a número de cadáveres que ingresan a los Servicios Médico Forenses de toda la entidad.
Hidalgo	Médicos forenses, odontólogos forenses, antropólogos forenses, arqueólogos forenses, fotógrafos forenses, patólogos forenses.
Jalisco	Técnicos radiólogos, criminalistas, médicos, trabajadores sociales, psicólogos, abogados, técnicos de disección.
Michoacán	Antropólogos, patólogos
Nayarit	Antropólogo forense, radiólogo forense, patólogo forense
Nuevo León	Médicos, criminólogos, técnicos de autopsias, antropólogos, personal administrativo y enfermeros

Fuente: Elaboración del ONC con información recopilada por el ONC.

Cuadro 2. Personal que consideran necesario incluir para mejorar los servicios médicos forenses, 2019

Entidad	Personal que consideran necesario incluir para mejorar los servicios médicos forenses
Oaxaca	10 antropólogos forenses, 6 odontólogos forenses, 15 médicos legistas, 4 genetistas
Quintana Roo	Antropólogos físicos, odontólogos
San Luis Potosí	Se considera necesario incluir 25 especialistas en medicina legal, 5 en antropología, 4 en arqueología, 27 en dactiloscopia, 27 en fotografía forense, 22 en criminalística, 5 en genética forense, 10 en química forense
Sinaloa	El equipo humano con el que se cuenta es suficientemente capaz para desarrollar las actividades que requiere una institución como el SEMEFO, la prioridad sería la cantidad en cada una de las áreas que lo conforman y que a la fecha ha incrementado sustancialmente para brindar un mejor servicio.
Sonora	Médicos, patólogos, odontólogos, radiólogos, prosectores, entólogos, antropólogos.
Tabasco	Peritos en fotografía, personal médico, psiquiatra, entomológico, radiólogo y trabajo social
Tamaulipas	Médicos forenses, antropólogos físicos o forenses
Tlaxcala	Patología forense, entomología, antropología forense, arqueología y aumentar la plantilla en medicina forense y criminalística
Veracruz	Más especialistas médicos forenses
Yucatán	Odontología, arqueología
Zacatecas	Médicos legistas, médico patólogo, médico psiquiatra

Fuente: Elaboración del ONC con información recopilada por el ONC.

Es probable que una de las causas que explican esta necesidad institucional de recurso humano se deba a lo que uno de los especialistas consultados señaló:

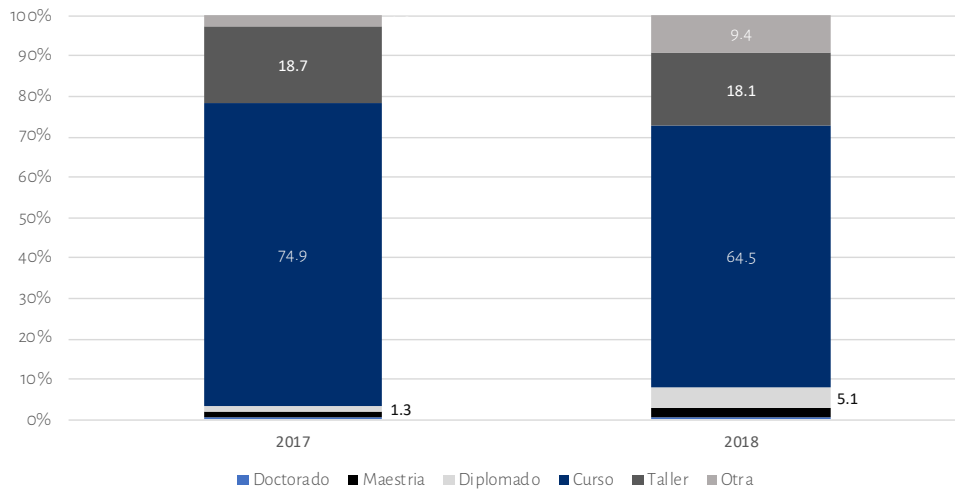
“ (...) entonces eso ocurre en el norte y pues los médicos forense del norte dicen: “¿y ahora qué hacemos con esqueletos? O sea, un médico forense solamente se va a concretar a identificar una persona cuando tenga un tejido blando para establecer la causa y los mecanismos de muerte. Cuando llega el cuerpo en avanzado estado de descomposición, dice “guau, yo ya no pudo” y se apoya con el odontólogo, con el patólogo y con el antropólogo físico. Entonces ese problema se le empieza a presentar a los peritos del norte, se empieza a convocar a antropólogos físicos. (...) El gran problema de nuestro país es que no tenemos la formación adecuada porque nosotros no lo habíamos necesitado. En los 70 todo mucho se quedó callado, era por todos conocido que habían desapariciones pero a nadie le interesaba”

**Alejandro Ortega, académico, entrevista.**

Desde esta perspectiva, se podría plantear que uno de los factores que han determinado el mayor grado de especialización que se requiere en los SEMEFO, tiene que ver con el tipo y grado de violencia que se ejerce contra los cuerpos, así como los métodos de desaparición que se emplean. Debido al reto que representa esta situación, consideramos pertinente identificar el tipo de capacitaciones que se les da a los funcionarios de los SEMEFO.

El CNPJE aporta información sobre la capacitación que reciben los servidores públicos adscritos a las áreas de servicios periciales y médico forense. Para 2018 destaca que el tipo de capacitación predominante fueron los cursos con una participación de 64.5%, seguido de los talleres con 18.1%, otro tipo de capacitación con 9.4% y diplomados con 5.1%. En cuanto al personal capacitado, en 2018, alrededor de 90% realizó un curso (67.5%) o taller (23.0%).

**Gráfica 9.** Distribución promedio del tipo de capacitación del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales, 2017-2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2018-2019.

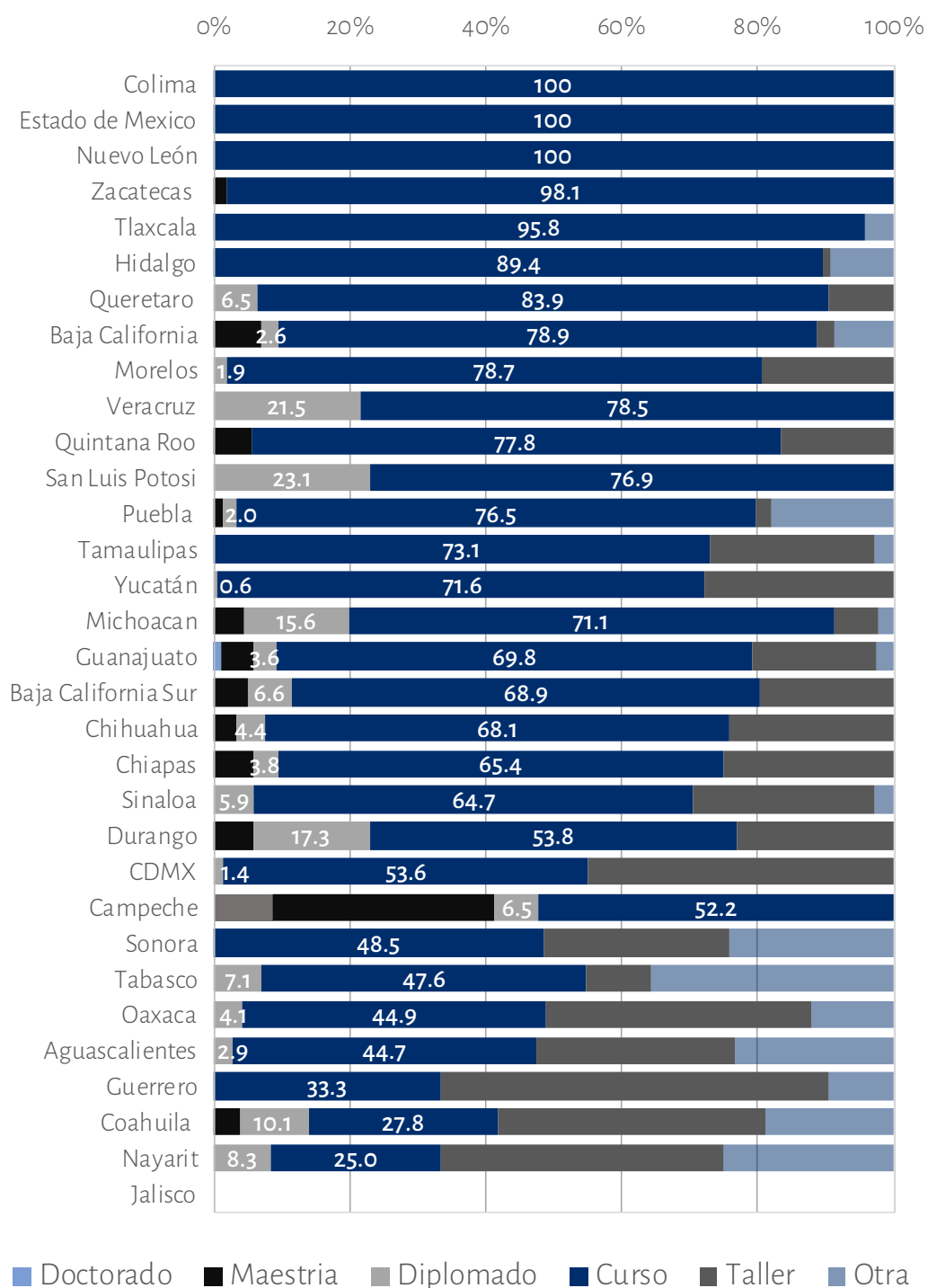
Entre las entidades federativas, Nuevo León y Estado de México concentran toda su capacitación en cursos y Nayarit solo dedica 25%. Guerrero sobresale por concentrar 57% de su capacitación en el tipo taller; Tabasco en otras capacitaciones con 36% y San Luis Potosí en diplomados con 23.0% (Ver gráfica 10, página 41).

Finalmente, en relación con lo SEMEFO adscritos al Poder Judicial hay que señalar que acorde con el CNIJE 68.4% del personal reportó haber realizado alguna acción de capacitación en 2018. Entre estas acciones, los cursos representaron 77.5% y los talleres 18.2%.

Los resultados obtenidos del CNPJ y del CNIJE dejan varios vacíos en relación con el tipo de capacitaciones que se imparte en los SEMEFO. Debido a ello, a través de nuestra solicitudes de información preguntamos qué acciones se llevaban a cabo para detectar las necesidades de capacitación de su personal (Ver cuadro 3, página 42).



Gráfica 10. Distribución promedio del tipo de capacitación del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales, por entidad federativa 2017-2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2018-2019.

Cuadro 3. Acciones para detectar necesidades de capacitación del SEMEFO, 2019

Entidad federativa	Acciones para detectar necesidades de capacitación
Aguascalientes	Como parte del proceso de acreditación todos los médicos forenses deben demostrar la competencia para realizar el procedimiento de necropsia, mediante una evaluación práctica y de conocimientos teóricos, en esta misma evaluación se detectan las necesidades de capacitación.
Baja California	Es fundamental la evaluación continua del desempeño de los mismo, así como el monitoreo de sus actividades a efecto de mantener y preservar todos los pasos de los diversos procesos que aquí se efectúan tanto desde el punto de vista administrativo como en el aspecto operacional técnico.
Baja California Sur	En el caso de las capacitaciones se busca siempre estar actualizados, cuando se detecta la necesidad de capacitación se informa a los directivos para solicitar las capacitaciones.
Campeche	De acuerdo a las necesidades de los usuarios que lo solicitan, es decir el Ministerio Público, así como inventarios para poder realizar las actividades correspondientes.
Ciudad de México	El plan institucional del INCIFO es manejado por la Oficialía Mayor del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, el Instituto envía los requerimientos específicos sobre capacitación.
Chiapas	Seguimiento a las actividades de los SEMEFOS.
Chihuahua	Revisión periódica de informes periciales para la detección de necesidades de capacitación, basadas en los procedimientos realizados en las intervenciones, así como el material utilizado en las mismas para determinar las adquisiciones de insumos necesarios.
Coahuila	La Fiscalía General del Estado de Coahuila para la Capacitación del Personal adscrito, cuenta con el Centro de Profesionalización, Acreditación, Certificación y Carrera.
Colima	Planeaciones con el personal de los SEMEFOS (subdirector, Coordinadora General y Coordinadores auxiliares).
Durango	Supervisiones, reuniones de trabajo, actualización en procesos y protocolos nuevos.
Estado de México	A partir de estadística y reportes periódicos se detectan las necesidades propias del servicio en cuanto a capacitación.
Guanajuato	Contestaron que debido a que se trata de una consulta institucional, la vía de acceso a la información pública no era el conducto adecuado para dar respuesta a dichos planteamientos.
Guerrero	No contestó la solicitud de información.
Hidalgo	Se realiza una continua evaluación del trabajo realizado por los peritos adscritos a SEMEFO de acuerdo con la carga laboral
Jalisco	Realizan evaluaciones diagnósticas al azar
Michoacán	Capacitación continua y están en proceso de acreditación
Morelos	Refieren que el personal recibe capacitaciones y cursos constantes

Fuente: Elaboración del ONC con información recopilada por el ONC.

Continuación del cuadro 3. Acciones para detectar necesidades de capacitación del SEMEFO, 2019

Entidad federativa	Acciones para detectar necesidades de capacitación
Nayarit	La respuesta que proporciona se enfoca exclusivamente a las acciones que llevan a cabo para detectar las necesidades de insumos.
Nuevo León	Señalan que la capacitación es constante
Oaxaca	Se solicita al Instituto de Capacitación y Formación de la Fiscalía General de Estado, en los diferentes temas relacionados al SEMEFO.
Puebla	No contestó la solicitud de información.
Querétaro	Mediante los resultados de los diagnósticos que se realizan, así como a las diversas normatividades y leyes aplicables a la materia.
Quintana Roo	Con base a nuevas normas, protocolo de actuación, ingreso de personal, la asistencia a Reuniones Nacionales, se actualiza al personal.
San Luis Potosí	Los indicadores para la determinación de necesidades de capacitación están integrados y basados en las necesidades del entorno de la entidad, de acuerdo con lo establecido en las diferentes instancias reguladoras y de certificación a nivel nacional.
Sinaloa	Acciones en específico no se tienen implementadas para detectar necesidades de capacitación. Si no las que se presentan en el quehacer diario. Toda vez que a medida que surge alguna interrogante no ordinaria, se busca la especialización en el tema.
Sonora	En reuniones mensuales se revisan y determinan las necesidades en materia de capacitación. La Fiscalía General de Justicia del Estado cuenta con un Instituto de Formación Profesional, mismo que gestiona lo correspondiente para que se materialicen estas acciones. Asimismo, se cuenta con un esquema de diseminación o transmisión de conocimientos a través de nuestros propios especialistas hacia los mismos peritos médicos.
Tabasco	Se llevan a cabo reuniones de la dirección con coordinadores de guardia quienes exponen las necesidades que se presentan durante su turno, sea de insumos o si lo requieren de capacitación.
Tamaulipas	Se realizan encuestas de necesidades de capacitación.
Tlaxcala	Curriculum vitae y supervisión directa.
Veracruz	A través de los datos estadísticos, podemos estimar las necesidades y logros de la Institución.
Yucatán	Se elabora un proyecto anual relacionado con capacitación.
Zacatecas	Se elabora un proyecto anual relacionado con necesidades de capacitación.

Fuente: Elaboración del ONC con información recopilada por el ONC.

A partir de las respuestas obtenidas se observa que en la mayoría de los casos no existe un ejercicio institucional periódico para identificar las necesidades de capacitación del personal que labora en los SEMEFO. Hay ejemplos muy claros en los cuales este tipo de decisiones estratégicas dependen de que se lleve a cabo alguna reunión o que la práctica cotidiana evidencie dicha necesidad, lo cual deriva en un debilitamiento significativo de instituciones clave en el proceso forense. Ello ha sido claramente identificado por diversos especialistas y familiares de personas desaparecidas:



*[El personal de los SEMEFO] Tienen el concepto general de lo que se necesita, pero se necesita capacitación. Justo en el tema de cuerpos no identificados, cómo utilizar las muestras genéticas; a dónde mandarlas, cómo tomarlas. Una capacitación es lo que se requiere, pero mucho es el personal y los recursos materiales que hay demasiada falta, o sea faltan recursos en los SEMEFOS; no tienen”*  
**Alejandro Ortega, académico, entrevista.**

Otro de los aspectos sobre los que se indagó tiene que ver con las certificaciones y capacitaciones de quienes laboran en los SEMEFO. De la información recabada sobresale que al menos 60% de las entidades indicaron que el personal cuenta con alguna certificación, en el Cuadro 4 se resumen las respuestas brindadas por dichas instancias.

**Cuadro 4.** Certificaciones con las que cuenta el personal del SEMEFO, 2019

Entidad	Certificación con la que cuentan
Baja California	Certificación como peritos en las disciplinas señaladas por parte de la Agencia de Capacitación ICITAP, del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América. Asimismo, operan en laboratorios acreditados por la Norma Internacional ISO /IEC 17020.
Chihuahua	Especialidad en medicina legal y forense.
Colima	Certificación por ICITAP México en Necropsia Médico Legal.
Durango	Certificación por la Dirección de Profesiones de la Secretaría de Educación del Estado de Durango.
Estado de México	Odontología forense cuenta con Licenciatura en Cirujano Dentista y capacitación continua en la rama por peritos internacionales y nacionales en la materia. Antropología forense cuenta con Licenciatura en Antropología Física y capacitación continua en la rama por peritos internacionales y nacionales en la materia. Médico forense cuenta con Licenciatura en Médico Cirujano en Medicina Legal y educación médica continua en la rama por peritos internacionales y nacionales en la materia.
Guanajuato	Adicionalmente a su acreditación técnica en la materia de sus respectivas competencias cuenta con certificación de especialidad o competencias, entre las que destacan las siguientes: 86 médicos con certificación para operar en el Sistema Procesal Penal Acusatorio en el Estado de Guanajuato; 3 especialistas con certificación como especialistas en medicina legal y forense; 3 peritos médicos certificados como docente en temas de "Funciones de los peritos en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio" por el Comité de Capacitación y Secretaria Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.
Oaxaca	12 médicos cuentan con la certificación por el Colegio Nacional de Medicina Legal (certificación de Medicina Legal).
Querétaro	Los peritos especializados están certificados en su materia.
Sonora	Un 50% del personal del SEMEFO, cuenta con especialidad en Medicina Forense.
Tabasco	La mayoría del personal cuenta con posgrado en Ciencias Forenses o Medicina Legal, además cuenta con capacitación en juicios orales.

Fuente: Elaboración del ONC con información recopilada por el ONC.

Continuación del cuadro 4. Certificaciones con las que cuenta el personal del SEMEFO, 2019

Entidad	Certificación con la que cuentan
Tamaulipas	En proceso de certificación con ICITAP.
Veracruz	Curso taller de actualización para peritos en el sistema de justicia penal impartido por el Instituto de Formación Profesional y por la institución de seguridad pública, capacitación en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del sistema nacional de búsqueda de personas (a nivel certificación), docente certificado en temas de funciones de los peritos en el sistema de justicia penal por el SETEC, certificado y capacitación en protocolos de Estambul.
Yucatán	Maestra en Antropología Esquelética.
Zacatecas	Materia de juicio oral (perito testigo), procesamiento del lugar de intervención (CSI), fotografía forense, manejo de equipo y bases de datos.

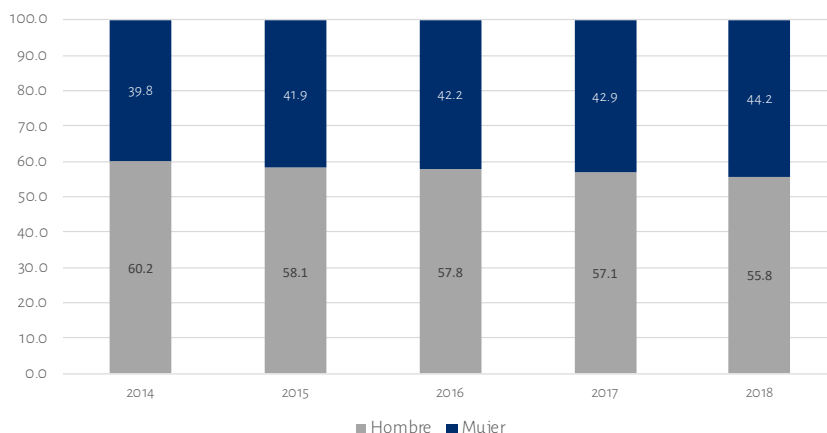
Fuente: Elaboración del ONC con información recopilada por el ONC.

A partir de la evidencia del cuadro anterior, no fue posible jerarquizar a las instituciones según la cantidad y calidad de las certificaciones del personal debido al grado de heterogeneidad observado. En general, se observa más énfasis en habilidades específicas que en habilidades generales.

### 1.2.1.3 Características sociodemográficas del personal

La Gráfica 11 muestra que, dentro del personal total, predomina el sexo masculino con aproximadamente 58.0% y el restante 42.0% corresponde a personal femenino. No obstante, entre 2014 y 2018 el personal masculino ha perdido participación al pasar del 60.2% en 2014 a 55.8% en 2018; mientras el personal femenino pasó de 39.8% a 44.2% en los años referidos.

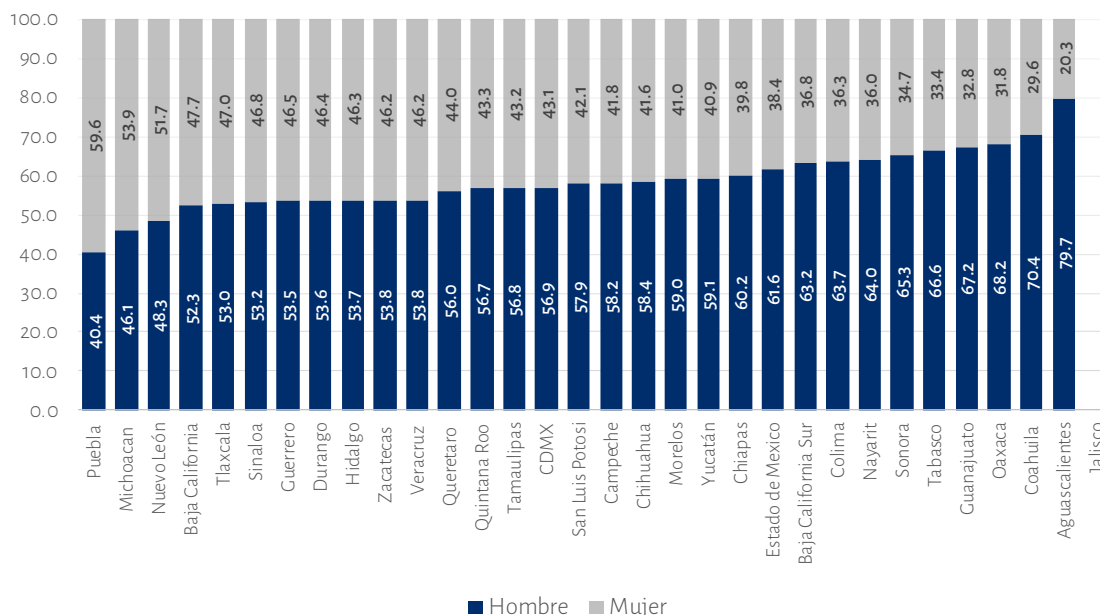
Gráfica 11. Distribución del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las entidades federativas por sexo, 2014-2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2015-2019.

En términos del sexo de los integrantes de estas unidades administrativas, lo anterior implica que de 2014 a 2018 el personal masculino pasó de 4,302 a 5,298 y el femenino de 2,846 a 4,196 personas. La Gráfica 12 presenta la estructura promedio del personal adscrito a Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense por sexo por entidad federativa para el periodo de 2014 a 2018. El personal masculino tiene los porcentajes máximos de participación en las entidades de Aguascalientes y Coahuila con más del 70% mientras que en Puebla y Michoacán el personal femenino rebasa 50% del total.

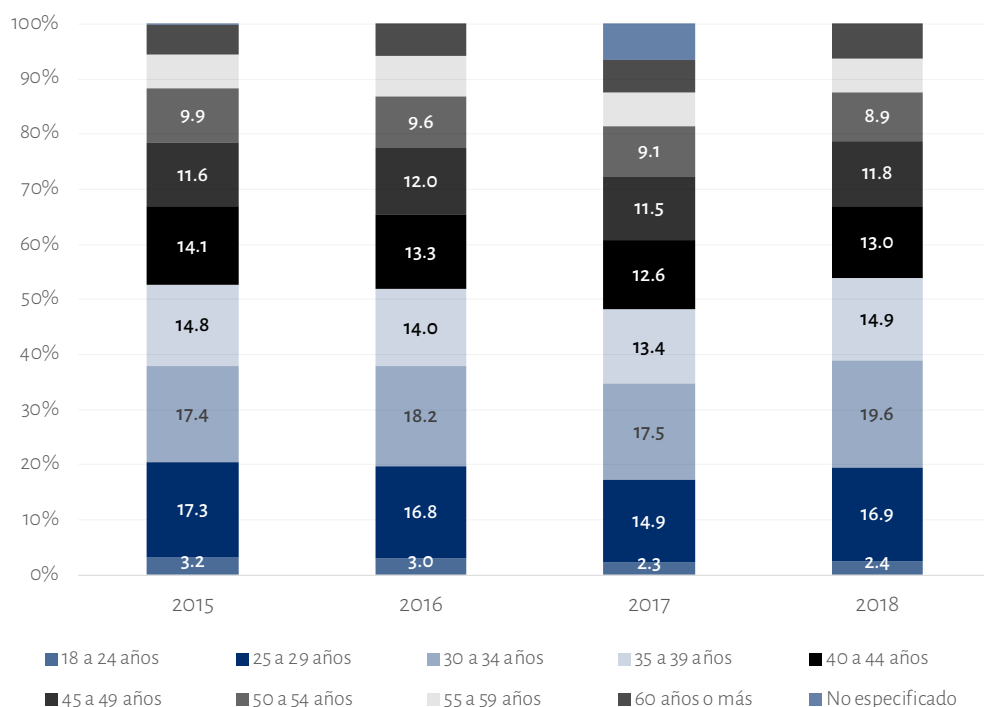
Gráfica 12. Distribución por sexo del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las entidades federativas, 2014-2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE, 2015-2019.

EL CNPJE también incluye la desagregación por rangos de edad del personal laborando en Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense. Entre 2015 y 2018, alrededor de 37% del personal tenía hasta 34 años. En específico para 2018 este rango de edad alcanzó 39.0%. Destaca además que en el periodo poco más de 60% del personal tenía edades entre 25 a 44 años. (Ver gráfica 13, página 47).

**Gráfica 13.** Distribución por edad del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales, 2014-2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2015-2019.

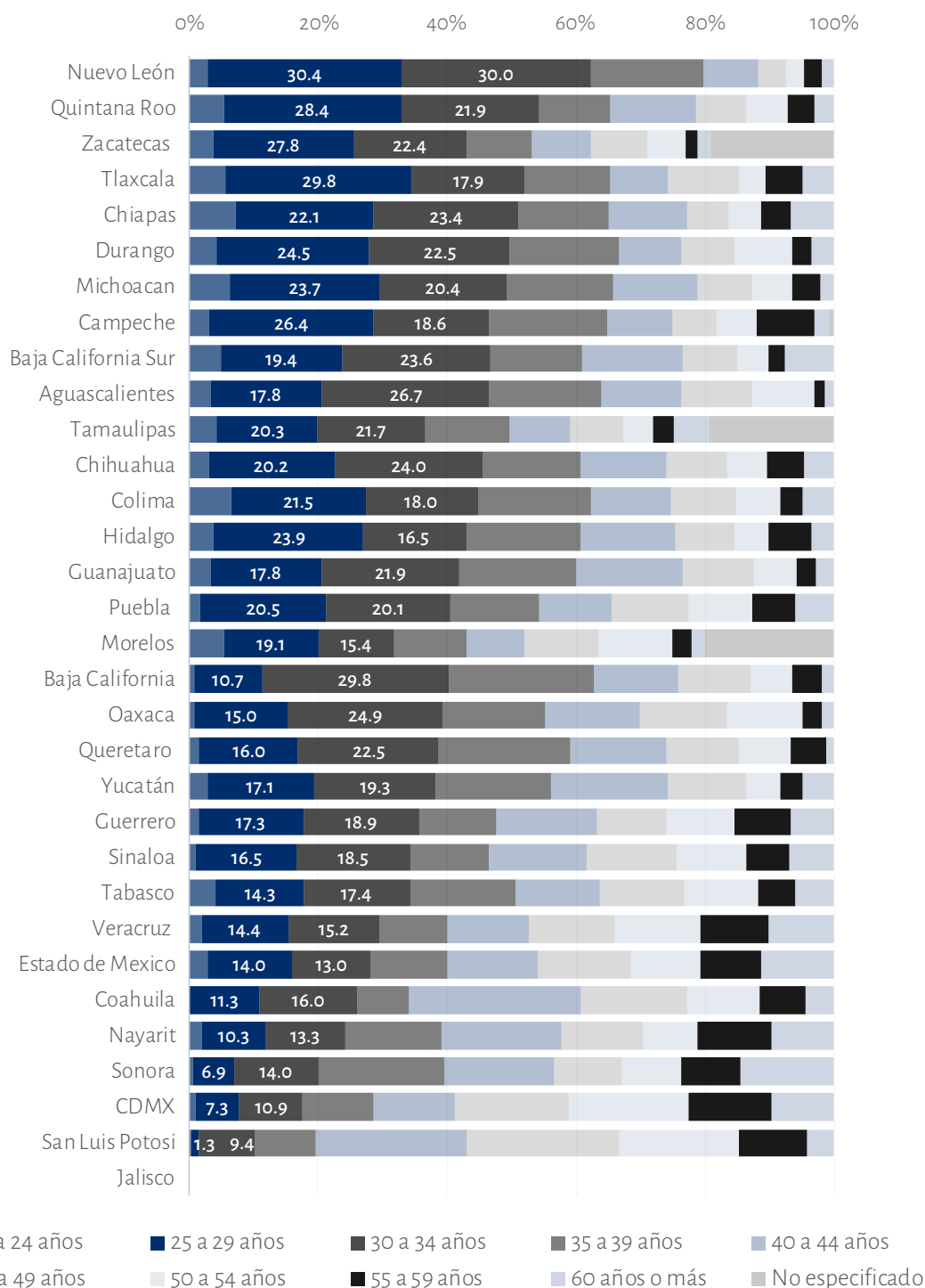
Por entidad federativa, sobresale que Nuevo León con 63.3% tiene la participación promedio más alta de personal de hasta 34 años para el periodo 2015 a 2018. En tanto, San Luis Potosí tiene la participación más baja de personal de hasta 34 años con solo 10.9%. (Ver gráfica 14, página 48)

En el caso de los SEMEFO adscritos al Poder Judicial, las estadísticas del CNIJE revelan que la distribución por sexo en 2018 era de 45.6% hombres (296 personas) y 54.4% mujeres (353 personas). En cuanto a la edad, sobresale que 25.6% de este personal tienen de 18 y hasta 34 años y que 56.9% tiene edades entre 25 y 44 años. (Ver gráfica 15, página 49)

En cuanto a la escolaridad concluida del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense, en promedio entre 2014 y 2018, 68.7% tenía licenciatura; 15.7% preparatoria; 5.5% maestría; secundaria 3.4% y carrera técnica solo 3.3%. Para 2018, el personal con licenciatura alcanzó 72.2%; con preparatoria 12.0%; maestría 6.0%; carrera técnica o comercial 4.7%; secundaria 2.0% y doctorado 0.4%. (Ver gráfica 16, página 49)

Entre las entidades federativas, en promedio entre 2014 y 2018, Baja California sobresale porque tiene el porcentaje más elevado de personal con ninguna escolaridad concluida con 8.6%; Colima tiene el porcentaje máximo de personal con educación secundaria con 7.5%; el Estado de México se caracteriza por tener 24.4% de su personal con nivel de preparatoria; Querétaro tiene el porcentaje más elevado de personal con carrera técnica o comercial con 17.1%.

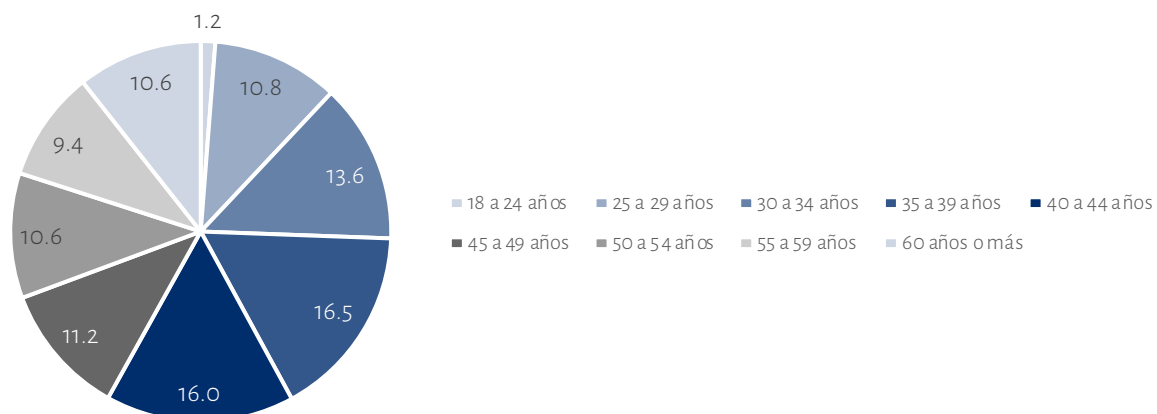
Gráfica 14. Distribución promedio por edad del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales por entidad federativa, 2015-2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE, 2016-2019.

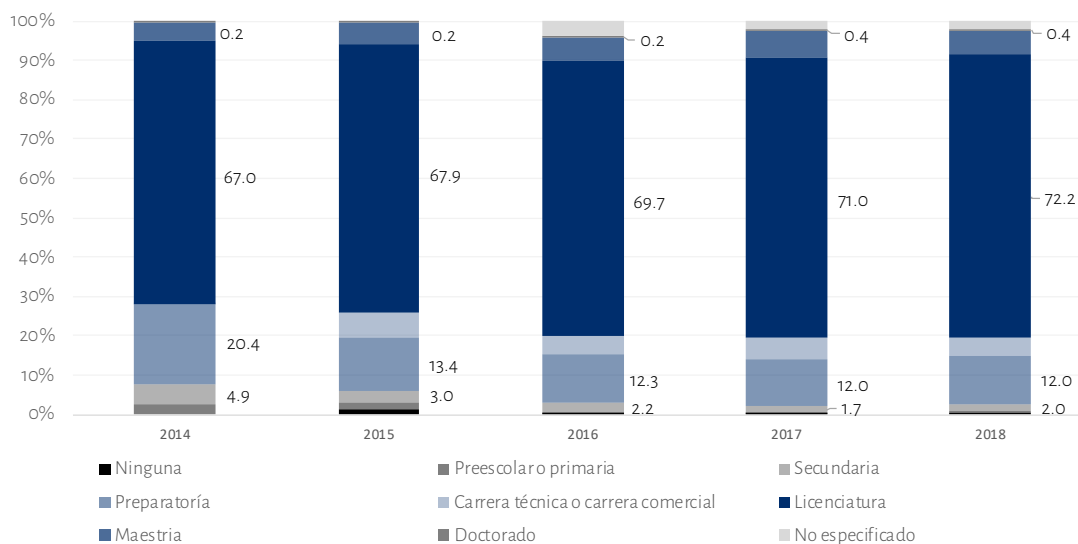


**Gráfica 15.** Distribución por edad del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense del Poder Judicial en entidades federativas (porcentaje), 2018



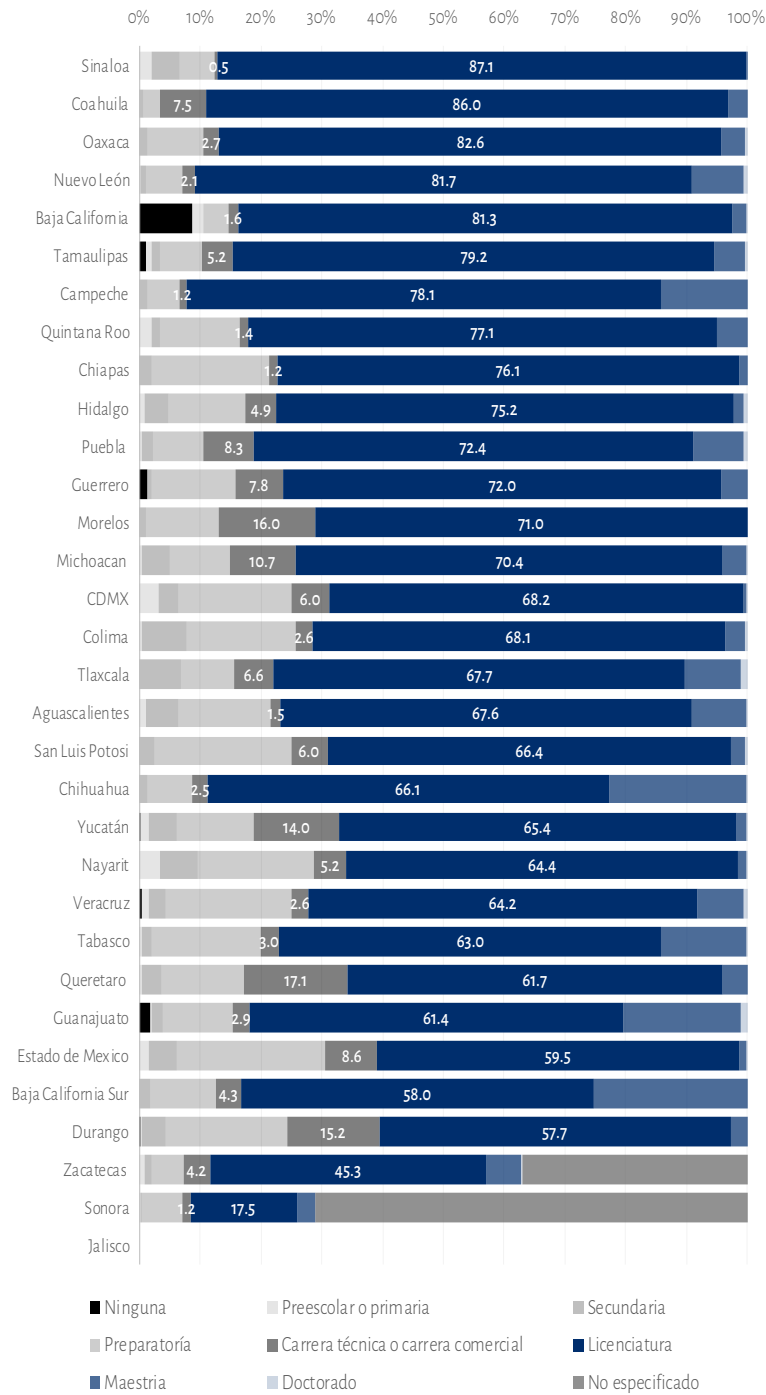
Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNIJE del INEGI, 2019.

**Gráfica 16.** Distribución promedio por escolaridad concluida del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales, 2014-2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE, 2015-2019.

Gráfica 17. Distribución promedio por escolaridad concluida del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales, por entidad federativa 2014-2018



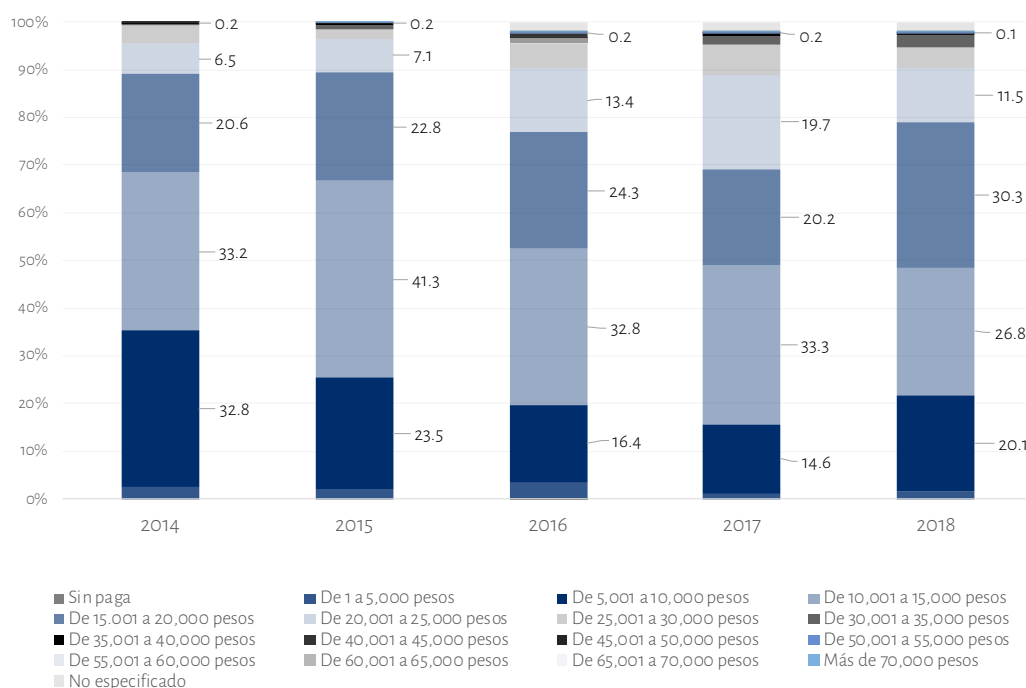
Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2015-2019.

Con escolaridad de licenciatura concluida, Sinaloa tiene el máximo porcentaje con 87.1% de su personal mientras Sonora tiene el mínimo con este nivel con 17.5% (aunque hay que señalar que con base en la información del CNPJE, Sonora tiene el porcentaje más alto de personal con escolaridad no especificada con 71.1%). Finalmente, Baja California Sur tiene el porcentaje más elevado de personal con maestría con 25.3% y Tlaxcala el correspondiente a doctorado con 1.2%. (Ver gráfica 17, página 50)

### 1.2.1.4 Condiciones laborales

Por otro lado, con base en el rango de ingresos, destaca que el personal de servicios periciales y servicio médico forense se concentra en **el rango de 5 mil y hasta 20 mil pesos mensuales. En promedio, entre 2014 y 2018, 78.6% del personal obtuvo ese rango de ingresos.** Para 2018, el porcentaje de personal que gana de 5 mil hasta 20 mil pesos descendió ligeramente a 77.2%. También sobresale que, en el periodo, solo 18% del personal obtuvo ingresos de más de 20 mil pesos mensuales. Este porcentaje se ha incrementado ligeramente pues en 2018 alcanzó 19.1% aunque en 2017 28.6% del personal se ubicó en ese rango de ingresos.

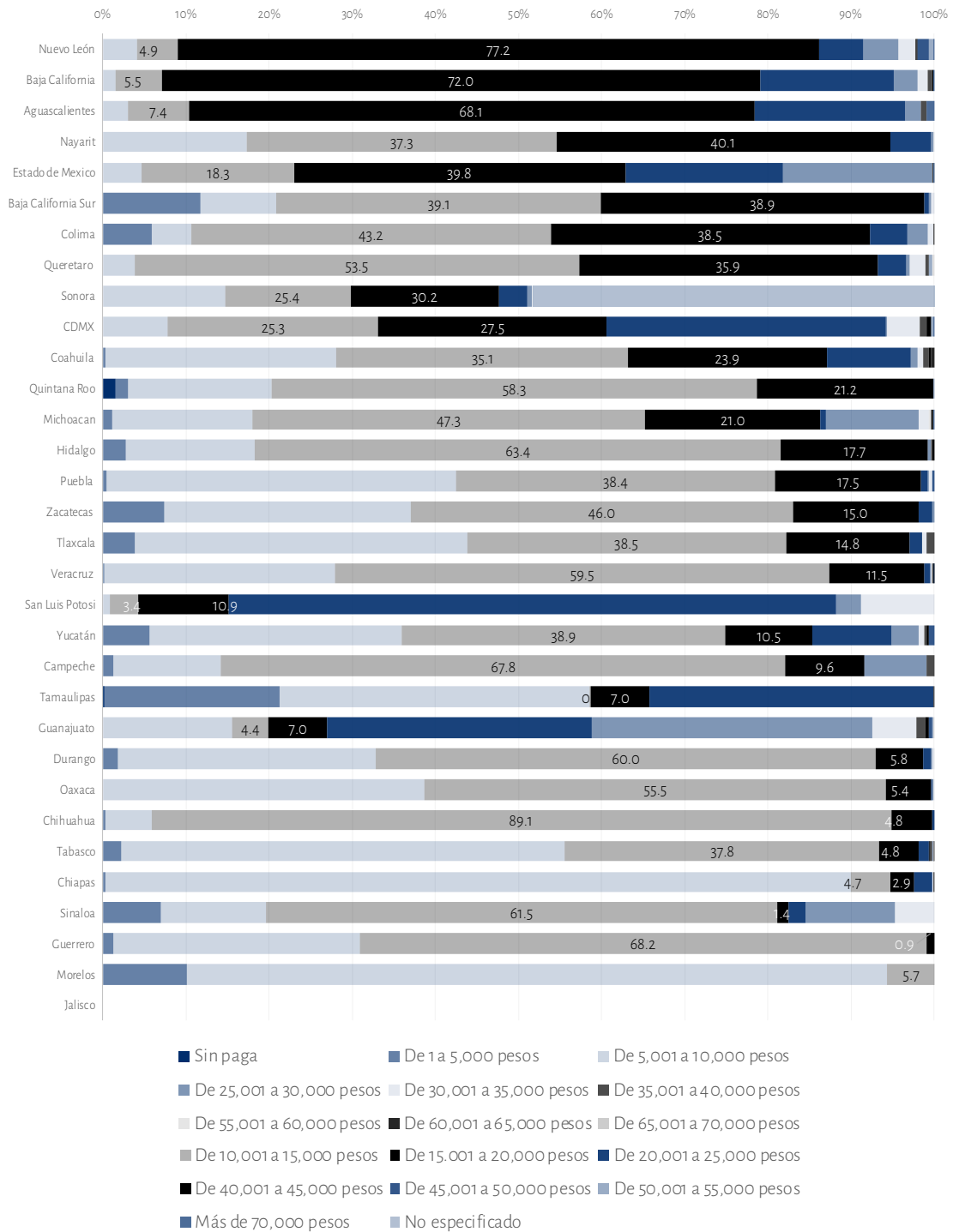
**Gráfica 18.** Distribución promedio por rango de ingreso mensual del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales, 2015-2018



Fuente: Elaborada por el ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2016-2019.

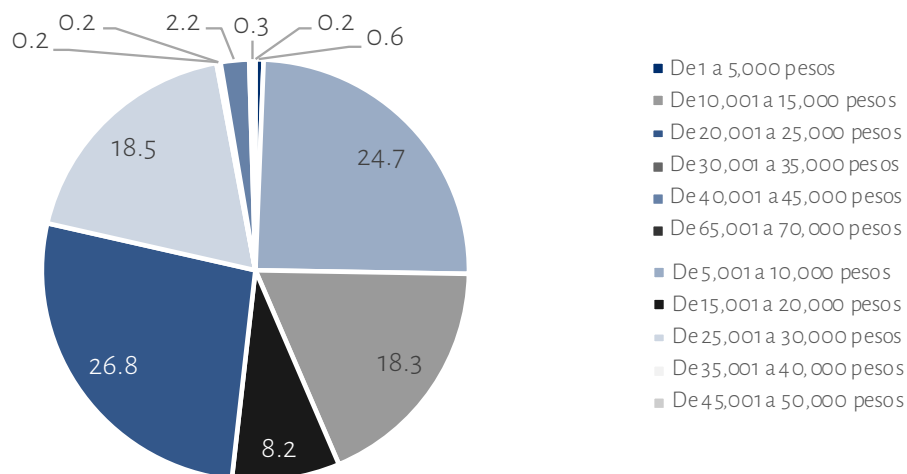
En lo que se refiere a las entidades federativas, Oaxaca destaca porque en promedio entre 2014 y 2018, 99.7% de su personal obtuvo ingresos mensuales de 5 mil y hasta 20 mil pesos. En el otro extremo, en San Luis Potosí solo 15.2% del personal obtuvo ingresos en ese rango. De esta manera en San Luis Potosí el personal que gana más de 20 mil pesos mensuales asciende al 84.8% aunque 73.1% corresponde a personas con ingresos de más de 20 mil y hasta 25 mil pesos mensuales. Guerrero es la entidad en la que no se registra personal que gane más de 20 mil pesos mensuales.

**Gráfica 19.** Distribución promedio por rango de ingreso mensual del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales, por entidad federativa, 2015-2018



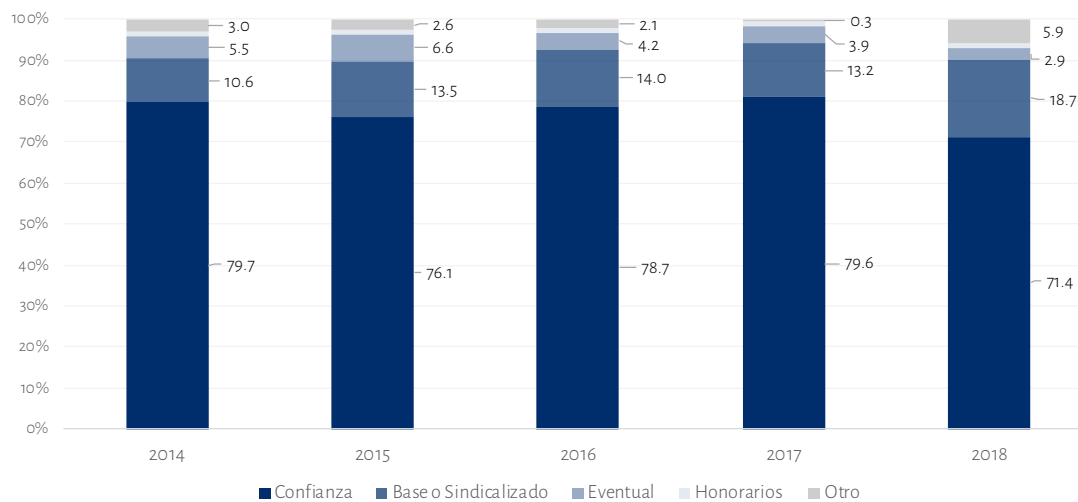
Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2016-2019.

**Gráfica 20.** Distribución por nivel de ingreso del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense del Poder Judicial en entidades federativas (porcentaje), 2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNIJE del INEGI, 2019.

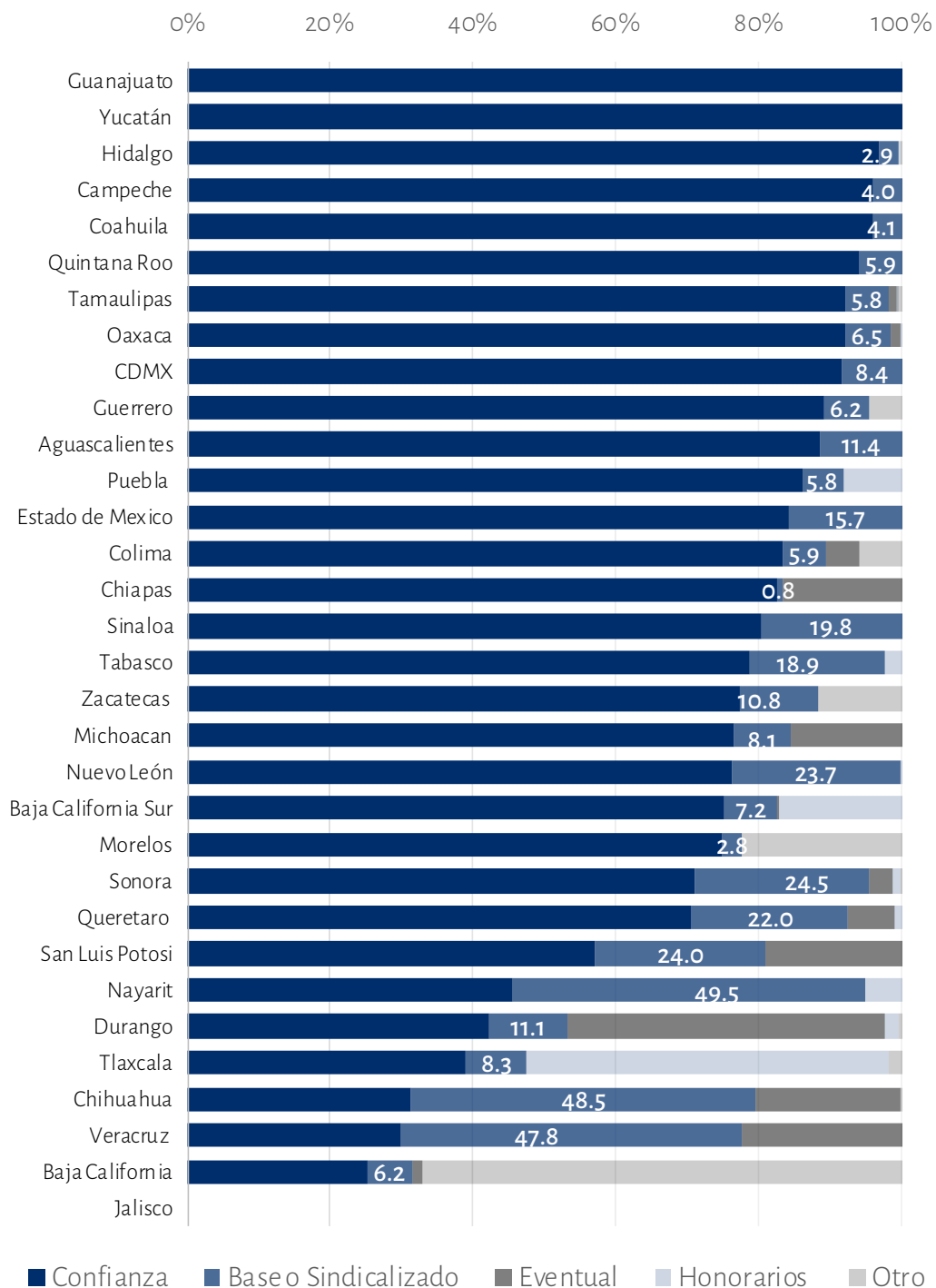
**Gráfica 21.** Distribución promedio por régimen de contratación del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales, 2015-2018



No se incluye personal que no especificó su régimen de contratación

Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE, 2016-2019.

Gráfica 22. Distribución promedio por régimen de contratación del personal adscrito a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales por entidad federativa, 2014-2018



Nota: No se incluye personal que no especificó su régimen de contratación  
 Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2015-2019.

En el caso de los SEMEFO que pertenecen al Poder Judicial, el CNIJE permite identificar que por lo que se refiere al nivel de ingresos, destaca que 78% del personal gana al mes de más de 5 mil hasta 25 mil pesos. Entre los grupos con mayor participación, aquellos que ganan más de 5 mil y hasta 10 mil mensuales representan 24.7% y quienes ganan más de 20 mil y hasta 25 pesos 26.8%. (Ver gráfica 20, página 53)

Por lo que se refiere al régimen de contratación, en el periodo de 2014 a 2018, 77.1% fue personal de confianza; 14.0% de base o sindicalizado; 4.6% eventual; 1.1% por honorarios y 2.8% en otro régimen de contratación. Para 2018, el porcentaje del personal de confianza disminuyó y se ubicó en 71.4% mientras el personal de base o sindicalizado alcanzó 18.7%, el eventual 2.9%; por honorarios 1.1% y en otro régimen 5.9%. (Ver gráfica 21, página 53)

Por entidad federativa, en promedio entre 2014 y 2018 Guanajuato y Yucatán señalaron que 100% de su personal era de confianza, seguidos de Hidalgo con 96.8%. En tanto, Nayarit con 49.5% y Chihuahua con 48.5% fueron las entidades con los porcentajes más elevados de personal de base o sindicalizado. Por su parte, Tlaxcala fue la entidad con el porcentaje promedio más elevado de personal por honorarios con 50.9%. Baja California sobresale por ser la entidad con el porcentaje más elevado de personal con otro régimen de contratación con 67.1% y por tener el menor porcentaje de personal de confianza con 25.2%. Esta información puede apreciarse en la Gráfica 22 (Ver página 54).

### 1.2.2 Equipamiento

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) el equipamiento e infraestructura forense abarcan desde las herramientas necesarias para procesar y resguardar escenas del crimen, laboratorios fijos y móviles, anfiteatros, bases de datos, equipos de cómputo, servidores, sistemas de gestión, cámaras de resguardo hasta bienes inmuebles como edificios y panteones ministeriales, y bienes muebles como vehículos para traslado de cuerpos. El despliegue de este equipamiento e infraestructura está intrínsecamente ligado a los procedimientos periciales y forenses y por ende, a los procesos de justicia penal cuando corresponda.

Además, esta organización señala que se debe considerar que los servicios forenses no están siempre fijos en algún punto del territorio y que por lo tanto, el equipamiento debe posibilitar los traslados de evidencias y la comunicación entre unidades ubicadas en distintas locaciones. Aunado a esta noción del territorio y su impacto en la provisión de servicios forenses, la extensión geográfica, el relieve, la dispersión poblacional, entre otros factores físicos y demográficos plantean retos en términos de la escala de estos servicios y por ende, del equipamiento e infraestructura necesarios.

Por ejemplo, en demarcaciones poco extensas es factible agrupar el equipamiento y la infraestructura en un solo sitio. Este es el caso, por ejemplo, del Instituto de Ciencias Forenses de la Ciudad de México que cuenta con instalaciones donde se agrupa el anfiteatro, laboratorios, espacios para la atención de los deudos, plantas de aguas residuales, áreas de identificación, consultorios, entre otros. Sin duda, esto permite disminuir los costos de cada servicio, pero no es factible de realizar en cada lugar.

En entidades como Veracruz, Oaxaca, Chihuahua u otras, la extensión territorial, la dispersión de la población u otros factores hacen que la instalación de servicios periciales y forenses en un único punto o instalación no sea viable ni deseable. Esto impacta naturalmente en los costos de mantener el equipamiento y la infraestructura.

Además, es importante tener en cuenta que este tipo de servicios son intensivos tanto en consumibles (reactivos químicos, insumos desechables) como en los gastos de mantenimiento ordinario y

extraordinario de los equipos tecnológicos (aquellos de análisis químico y genético u otros) por lo que estas instituciones son particularmente sensibles a recortes presupuestales y a dotaciones limitadas de recursos. Un ejemplo sobre lo elevado de este tipo de costos fue obtenido en el trabajo de campo:

“ *Un cromatógrafo de gases acoplado a masas puede estar costando cinco millones de pesos. Pero no solamente es tener cromatógrafo sino primero tener un contrato de mantenimiento preventivo y correctivo, ya que nuevo puede tener una garantía de un año. A un año no lo necesitamos, pero pasando este año la institución tiene que contratar a alguien que le dé mantenimiento. Además, no funciona solo. Tiene que tener reactivos. Y esos reactivos, [...] por ejemplo gasta más o menos tres millones y medio de pesos con reactivos para poder determinar drogas de abuso. Solamente en aspectos de necropsia tres millones y medio de pesos [...] es muy caro mantener un servicio médico forense y me queda perfectamente claro porque no solamente es un cromatógrafo.”*

**Roberto Garavito, funcionario, entrevista.**

Ello ha dado lugar a condiciones dísimiles en las instituciones forenses y periciales, como lo destaca una de las especialistas entrevistadas en esta investigación:

“ *están los laboratorios, elefantes blancos que no funcionan. Primero porque no están los insumos, segundo porque no tenemos a las personas altamente capacitadas para estar certificados y acreditados... que son cosas fundamentales para que funcione un laboratorio de genética forense... Estaba certificado era el de Policía Federal y me enteré que, no sé si fue el año pasado, se iba a certificar el del INCIFO y luego, después, del Instituto Jalisciense, pero ahora ya como desaparece la Policía Federal, no sé, supongo que ya debe de estar funcionando porque es un monstruo. Yo creo que si no lo están aprovechando ya me estaría suicidando.”*

**Alejandro Ortega, académico, entrevista.**

Este problema puede llegar a acentuarse en aquellos Servicios Médicos Forenses que no dependen de las fiscalías, debido a que no se cuenta con los recursos suficientes para atender servicios periciales, en términos de equipamiento y capacitación. Al respecto, es necesario señalar que los recursos etiquetados para esos rubros son entregados a las procuradurías o fiscalías, por parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

“ *Pero las situaciones que nos da esa confianza de que los médicos que trabajan [...] tienen esa especialización y tienen los conocimientos para hacerlo, lo que nos puede retrasar es la falta de insumos, la falta de presupuesto, la carencia de tecnología en ocasiones, que no tenemos acceso muchas veces porque no hay recursos [...] Aquí alguna vez nos dijeron te podemos dar presupuesto, pero para que construyas. Para equipamientos, capacitación no tienes; lo tiene la Procuraduría.”*

**Roberto Garavito, funcionario, entrevista.**



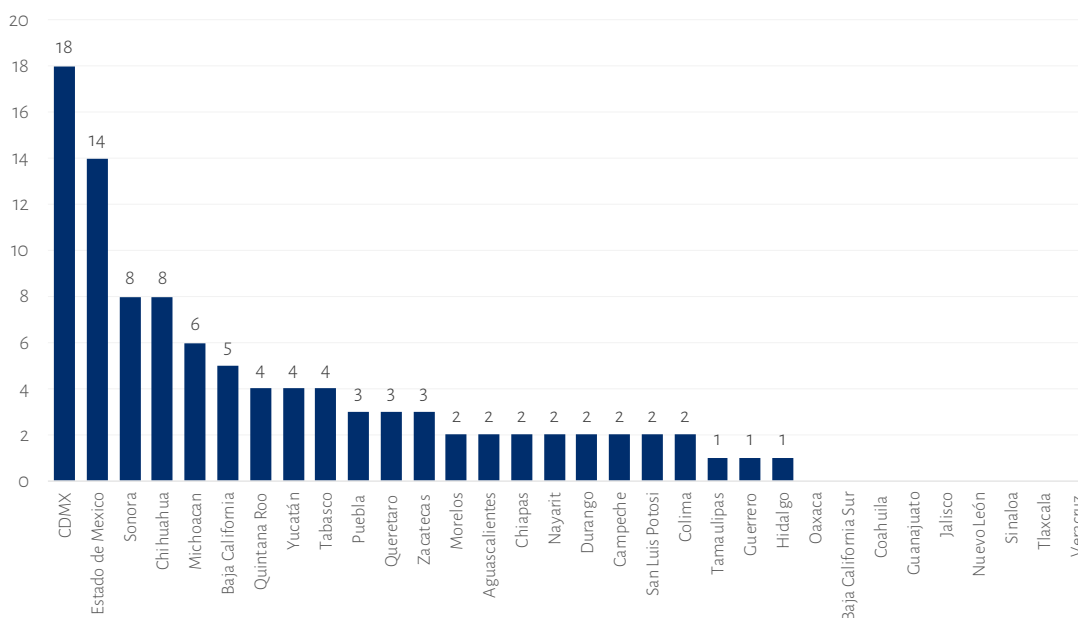
En reconocimiento a esta problemática, en este apartado se incluyó la parte presupuestal como información relevante, toda vez que permite dimensionar las capacidades operativas de las organizaciones.

### 1.2.2.1 Presupuesto asignado

De acuerdo con el CNPJE, el total de presupuesto asignado a las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las entidades federativas en 2018 ascendió a alrededor de 2,071 millones de pesos corrientes. El monto anterior equivale al 0.81% del total del presupuesto destinado a seguridad que en ese año ascendió a 255,352.8 millones de pesos corrientes de acuerdo con la metodología desarrollada por el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP) y el ONC<sup>15</sup>. Esta cifra resultó inferior a la del presupuesto para 2017, cuando se contabilizaron 2,084 millones de pesos corrientes. No obstante, los datos no son estrictamente comparables dado que en 2017 no se registró información presupuestal para cinco entidades (Coahuila; Chihuahua; Guanajuato; Jalisco y Veracruz) y en 2018 para siete entidades (Coahuila, Guanajuato, Jalisco; Nuevo León, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz).

Por otra parte, en 2018 el presupuesto dedicado a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense representó en promedio 3.01% del total entre las entidades federativas que registraron información. Sobresale que la Ciudad de México es la entidad que dedica un mayor porcentaje a estas actividades con 18.0%, en tanto Guerrero, Hidalgo y Tamaulipas solo dedicaron 1% de su presupuesto a las funciones referidas.

**Gráfica 23.** Porcentaje del presupuesto total destinado a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las entidades federativas, 2018



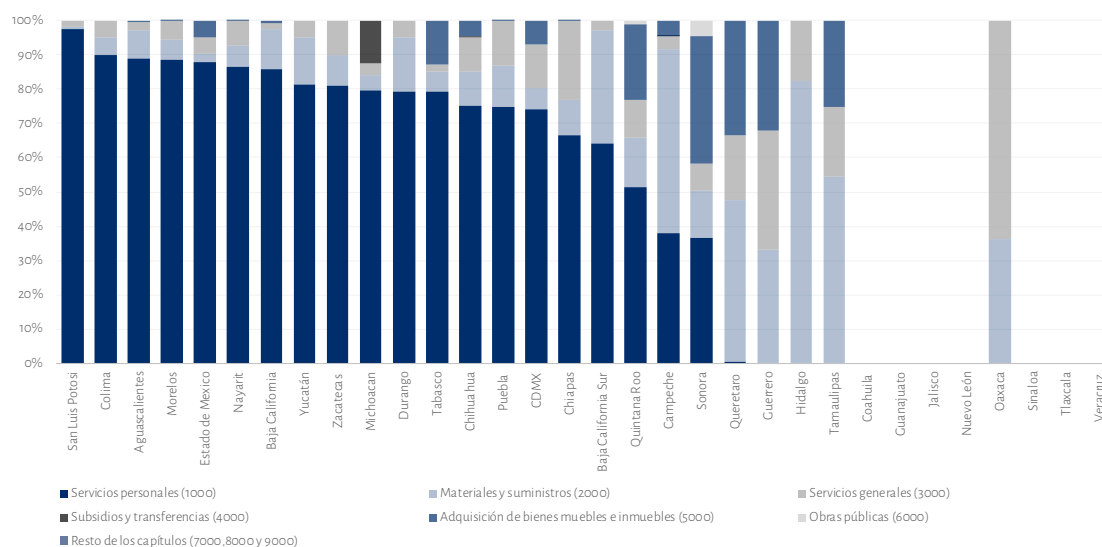
Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2019.

15 El monto representó 1.8% del objetivo Justicia y 12.0% del eje Investigar y perseguir.

Por lo que se refiere a la distribución del presupuesto ejercido por capítulo del clasificador por objeto del gasto, en 2018 en promedio 47.1% se dedicó a Servicios personales (1000); 15.4% a Materiales y suministros (2000); 9.1% a Servicios generales (3000); 0.4% a Subsidios y transferencias (4000); 5.7% a Adquisición de bienes muebles e inmuebles (5000) y 0.2% a Obras públicas (6000).

Puede observarse que la mayor parte del presupuesto se destina a gasto corriente y mínimamente a inversión. Sobresale San Luis Potosí que destina 97.4% del presupuesto a servicios personales mientras Querétaro solo designa 0.5% de su presupuesto a este capítulo del gasto. A pesar de que son organizaciones que desempeñan funciones similares entre entidades federativas, la distribución del presupuesto es heterogénea<sup>16</sup>.

**Gráfica 24.** Distribución del presupuesto de Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las entidades federativas, 2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2019.

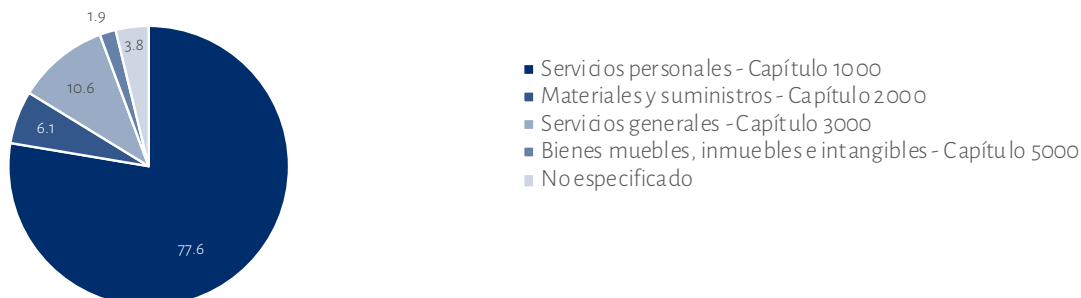
Adicional a los recursos que se reportan en el CNPJE, en el CNIJE se registran los recursos destinados a los servicios periciales y médicos forenses en el Poder Judicial de las entidades federativas. Para 2018, solo cuatro entidades (del total de siete) reportaron montos de presupuesto (Baja California, Ciudad de México, Oaxaca y Puebla). Del total de presupuesto asignado al Poder Judicial de esas entidades, solo 1.9% se destinó a Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense del Poder Judicial (165.5 millones de pesos corrientes de un total de 8,921.5 millones de pesos corrientes<sup>17</sup>). De esta manera, a pesar de registrar solo información de cuatro de las ocho entidades con servicios periciales y médicos forenses en el Poder Judicial estatal, el monto de recursos no es muy lejano al registrado por el total de entidades con recursos reportados en el CNPJE en 2018 (alrededor de 171.6 millones de pesos corrientes).

16 Por último, es notoria la incompletitud de la información presupuestal de Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz de los cuales no es posible conocer la distribución presupuestal. El caso de Baja California Sur llama la atención porque no reportó presupuesto forense, pero sí reportó su desagregación.

17 Solo se considera el presupuesto de Baja California, Ciudad de México, Oaxaca y Puebla.

La gráfica 25 muestra la distribución de los recursos destinados a los servicios periciales y médicos forenses en el Poder Judicial estatal captados en el CNIJE en 2018, por objeto del gasto.

**Gráfica 25.** Distribución del presupuesto de Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense del Poder Judicial de las entidades federativas, 2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2019.

De nueva cuenta, la información disponible muestra que el presupuesto se concentra en gasto corriente, en especial servicios personales. Al igual que con el CNPJE, los datos en el CNIJE muestran escaso espacio para la inversión en los servicios periciales y médicos forenses. No obstante, en ambos ejercicios estadísticos hay que señalar que prevalece información incompleta para el total de entidades federativas como al interior de cada una de ellas en los temas que se abordan.

#### 1.2.2.2 Subsidios en materia forense derivados del Fondo de Aportaciones para la Seguridad (FASP) 2015-2018

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) convino la distribución de 22,938.9 millones de pesos tanto de recursos federales como aportaciones estatales con los 32 estados, de esta cifra se asignaron 1,080.9 millones de pesos, es decir el 5% a programas con prioridad nacional relacionados con capacidades forenses o búsqueda de personas. Es importante mencionar que durante 2015 solamente 12 estados asignaron recursos del FASP en materia de genética forense, aun cuando como se mencionó al principio, desde 2013 se había hecho pública la crisis de los SEMEFO, en 2016 fueron solamente dos y finalmente en 2017 y 2018 todos los estados destinaron recursos a estos programas con prioridad nacional.

Adicionalmente, cabe destacar que los subsidios en materia forense derivados del FASP no le son entregados a aquellos SEMEFO que no se encuentren adscritos a las procuradurías o fiscalías. En ese tipo de casos, hay una alta probabilidad de que esos recursos le sean entregados a los servicios periciales de las instituciones de procuración de justicia.

Para identificar la relevancia del tema dentro de la agenda de cada estado se identificó el porcentaje que cada estado asignó durante 2017 y 2018, respecto al total de FASP que cada estado convino. Destacan los estados de Jalisco, Morelos y Baja California Sur en mantener un promedio similar de inversión en ambos años. (Ver cuadro 5, elaboración del ONC)

Cuadro 5. Distribución del FASP 2017-2018 en materia forense

Fuente: Elaboración del ONC

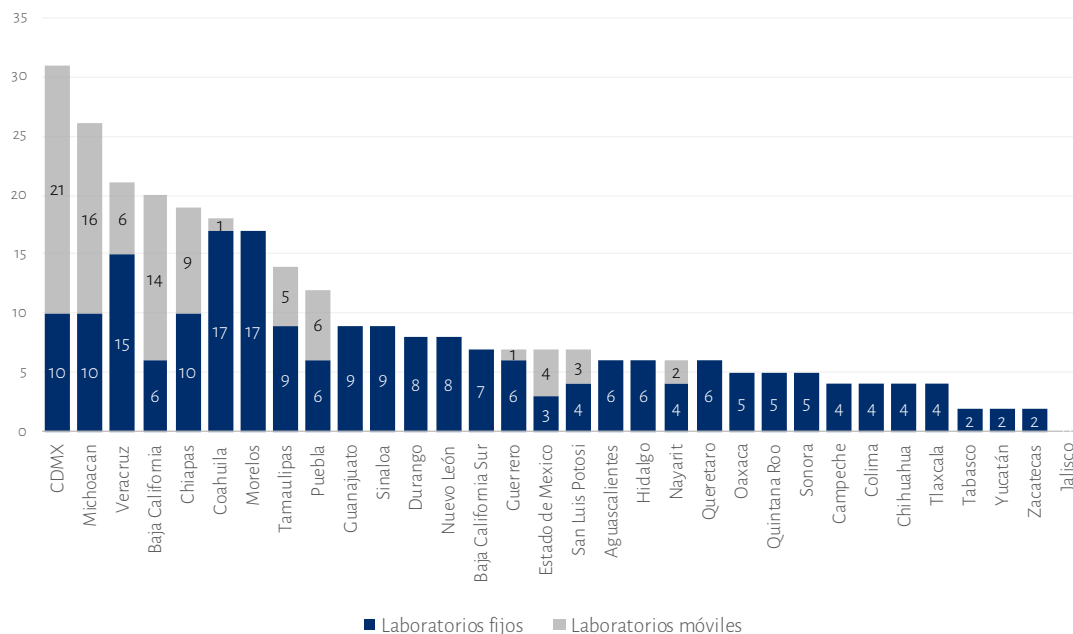
Estado	2017						2018					
	FASP	Desarrollo de las Ciencias Forenses en la investigación de hechos delictivos	Especialización de las instancias responsables de la búsqueda de personas	Prioridad genética y búsqueda de personas	% FASP	FASP	Desarrollo de las Ciencias Forenses en la investigación de hechos delictivos	Especialización de las instancias responsables de la búsqueda de personas	Prioridad genética y búsqueda de personas	% FASP		
Aguascalientes	\$137,415,048	\$7,700,000	\$125,000	\$7,825,000	6%	\$144,285,800	\$841,600	\$450,700	\$1,292,300	1%		
Baja California	\$372,478,704	\$3,250,000	\$98,000	\$3,348,000	1%	\$353,854,769	\$41,888,322	\$120,000	\$42,008,322	12%		
Baja California Sur	\$204,879,671	\$17,091,788	\$363,000	\$17,454,788	9%	\$194,634,263	\$20,384,187	\$0	\$20,384,187	10%		
Campeche	\$162,867,520	\$9,882,300	\$0	\$9,882,300	6%	\$171,010,896	\$5,348,836	\$0	\$5,348,836	3%		
Chiapas	\$433,732,265	\$8,271,000	\$0	\$8,271,000	2%	\$408,063,152	\$18,848,696	\$0	\$18,848,696	5%		
Chihuahua	\$290,768,558	\$16,286,640	\$0	\$16,286,640	6%	\$292,238,817	\$0	\$0	\$0	0%		
CDMX	\$563,118,369	\$32,810,911	\$0	\$32,810,911	6%	\$570,465,506	\$32,692,411	\$0	\$32,692,411	6%		
Coahuila	\$264,741,780	\$3,300,000	\$0	\$3,300,000	1%	\$292,238,817	\$4,832,183	\$1,596,000	\$6,428,183	2%		
Colima	\$162,788,038	\$15,737,050	\$0	\$15,737,050	10%	\$170,927,439	\$9,742,685	\$0	\$9,742,685	6%		
Durango	\$230,356,181	\$9,278,386	\$742,953	\$10,021,339	4%	\$218,838,373	\$9,258,996	\$0	\$9,258,996	4%		
Edo de México	\$619,153,753	\$23,912,840	\$192,710	\$24,105,550	4%	\$628,544,033	\$8,006,548	\$261,120	\$8,267,668	1%		
Guanajuato	\$291,594,155	\$5,842,244	\$324,000	\$6,166,244	2%	\$286,244,970	\$13,075,474	\$0	\$13,075,474	5%		
Guerrero	\$283,228,054	\$11,398,717	\$583,234	\$11,981,951	4%	\$293,089,743	\$16,002,653	\$470,105	\$16,472,758	6%		
Hidalgo	\$238,495,453	\$21,908,659	\$0	\$21,908,659	9%	\$250,420,225	\$21,770,007	\$0	\$21,770,007	9%		
Jalisco	\$409,926,840	\$37,382,734	\$4,814,139	\$42,196,873	10%	\$403,485,049	\$36,848,055	\$4,838,200	\$41,686,255	10%		
Michoacán	\$120,891,423	\$7,568,244	\$2,166,500	\$9,734,744	8%	\$126,935,963	\$11,450,000	\$1,260,000	\$12,710,000	10%		
Morelos	\$182,592,350	\$26,615,196	\$2,979,759	\$29,594,955	16%	\$192,473,313	\$23,910,513	\$0	\$23,910,513	12%		
Nayarit	\$156,081,740	\$6,791,884	\$63,845	\$6,855,729	4%	\$163,885,828	\$4,302,521	\$1,008,150	\$5,310,671	3%		
Nuevo León	\$406,052,730	\$32,891,400	\$0	\$32,891,400	8%	\$387,091,450	\$27,154,785	\$1,710,000	\$28,864,785	7%		
Oaxaca	\$277,698,715	\$5,000,000	\$499,000	\$5,499,000	2%	\$286,011,920	\$5,997,803	\$449,000	\$6,446,803	2%		
Puebla	\$380,087,706	\$0	\$0	\$0	0%	\$366,333,321	\$7,665,809	\$334,171	\$7,999,980	2%		
Querétaro	\$193,106,791	\$9,240,325	\$931,650	\$10,171,975	5%	\$202,762,131	\$11,769,000	\$1,322,958	\$13,091,958	6%		
Quinta Roo	\$209,325,861	\$26,871,282	\$1,300,000	\$28,171,282	13%	\$219,792,153	\$31,288,561	\$435,000	\$31,723,561	14%		
San Luis Potosí	\$275,364,240	\$14,653,870	\$411,275	\$15,065,145	5%	\$261,596,028	\$14,785,941	\$4,942,023	\$19,727,964	8%		
Sinaloa	\$288,233,138	\$10,000,000	\$502,000	\$10,502,000	4%	\$293,857,377	\$33,345,730	\$2,433,700	\$35,779,430	12%		
Sonora	\$376,784,598	\$17,833,037	\$0	\$17,833,037	5%	\$387,945,368	\$26,580,733	\$0	\$26,580,733	7%		
Tabasco	\$196,531,555	\$4,457,711	\$0	\$4,457,711	2%	\$206,358,133	\$11,091,024	\$533,000	\$11,624,024	6%		
Tamaulipas	\$332,140,645	\$20,044,902	\$3,498,975	\$23,543,878	7%	\$315,533,613	\$17,085,885	\$4,300,000	\$21,385,885	7%		
Tlaxcala	\$148,609,810	\$8,657,195	\$5,400,000	\$14,057,195	9%	\$155,736,491	\$9,024,600	\$2,550,000	\$11,574,600	7%		
Veracruz	\$379,485,465	\$28,286,154	\$0	\$28,286,154	7%	\$388,691,134	\$15,472,000	\$693,205	\$16,165,205	4%		
Yucatán	\$250,722,802	\$4,524,100	\$687,020	\$5,211,120	2%	\$238,769,553	\$8,081,209	\$0	\$8,081,209	3%		
Zacatecas	\$183,262,463	\$10,360,731	\$228,451	\$10,589,182	6%	\$195,040,191	\$13,578,813	\$0	\$13,578,813	7%		
<b>Total general</b>	<b>\$9,022,516,420</b>	<b>\$457,849,301</b>	<b>\$25,911,511</b>	<b>\$483,760,812</b>	<b>5%</b>	<b>\$9,067,155,816</b>	<b>\$512,125,579</b>	<b>\$29,707,333</b>	<b>\$541,832,912</b>	<b>6%</b>		

### 1.2.2.3 Tipo de equipamiento

En cuanto al equipamiento de los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense, el CNPJE muestra información de dos tipos de laboratorios: i) Laboratorios que se refieren a aquellos espacios físicos que se encuentran equipados con los medios necesarios para llevar a cabo experimentos, investigaciones o trabajos de carácter metódico, científico o técnico; y ii) laboratorios móviles que son aquellas unidades móviles, integradas por equipo especializado e instrumentación necesaria para peritajes de campo. El total de laboratorios en 2018 ascendió a 301 unidades lo que representa un incremento de 1.7% comparado con el total de unidades de 2017 que era de 296.

En 2018, 70.8% (213) eran unidades fijas y 29.2% (88) laboratorios móviles. Las entidades que tienen un mayor número de unidades fijas en 2018 eran Morelos y Coahuila con 17 cada una. En tanto, de las entidades con menos unidades fijas son Tabasco, Yucatán y Zacatecas, con 2 cada uno. La Ciudad de México es la entidad con más laboratorios móviles con 21, seguida de Michoacán con 16. Por otra parte, en 2018, 15<sup>18</sup> entidades señalaron no contar con laboratorios móviles.

Gráfica 26. Laboratorios fijos y móviles por entidad federativa, 2018

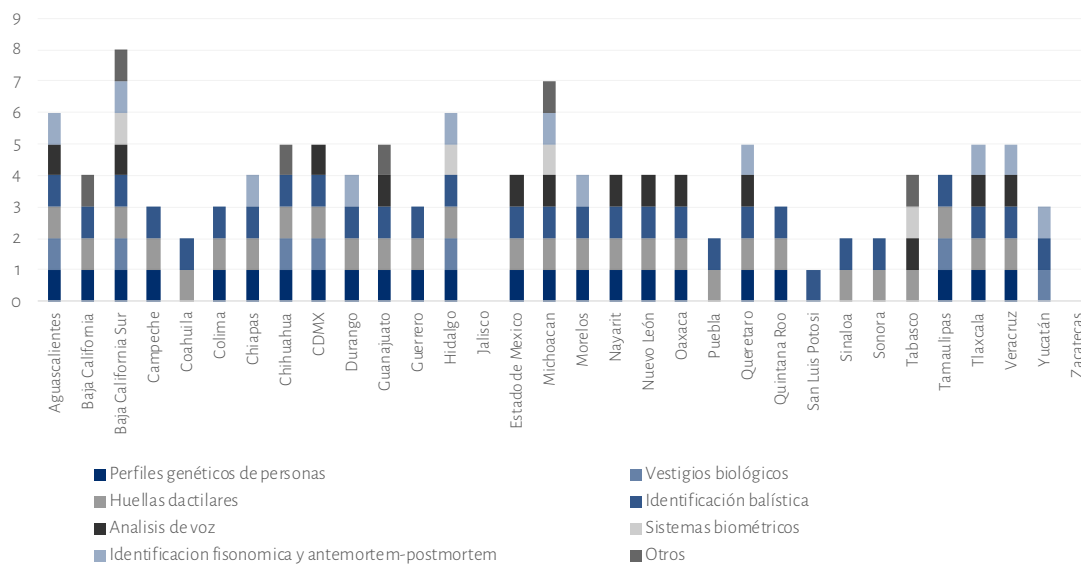


Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2019.

En el CNPJE, también se incluye información sobre el número de líneas telefónicas, fijas y móviles con que cuentan los servicios periciales y médico forense. En 2018, el total de líneas telefónicas fue de 786, de las cuales 89.4% (703) eran fijas y 10.6% (83) eran móviles. La entidad con el mayor número de líneas telefónicas es Guanajuato con 175, mientras Yucatán, Hidalgo, Durango y Oaxaca señalaron tener solo una línea cada uno. Nuevo León es la entidad con mayor cantidad de líneas fijas con 117 mientras seis entidades señalaron tener solo una línea fija. En líneas móviles, sobresale que solo siete entidades indicaron contar con al menos una línea móvil.

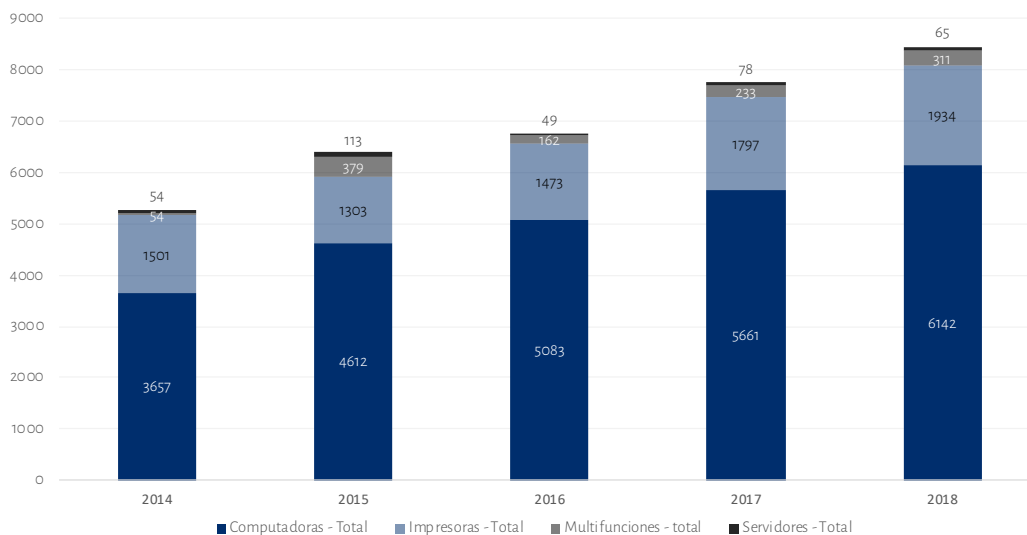
18 No se incluye a Jalisco que no reporta información en el CNPJE.

Gráfica 27. Sistemas informáticos y/o bases de datos relacionados con la investigación criminalística por entidad federativa, 2018



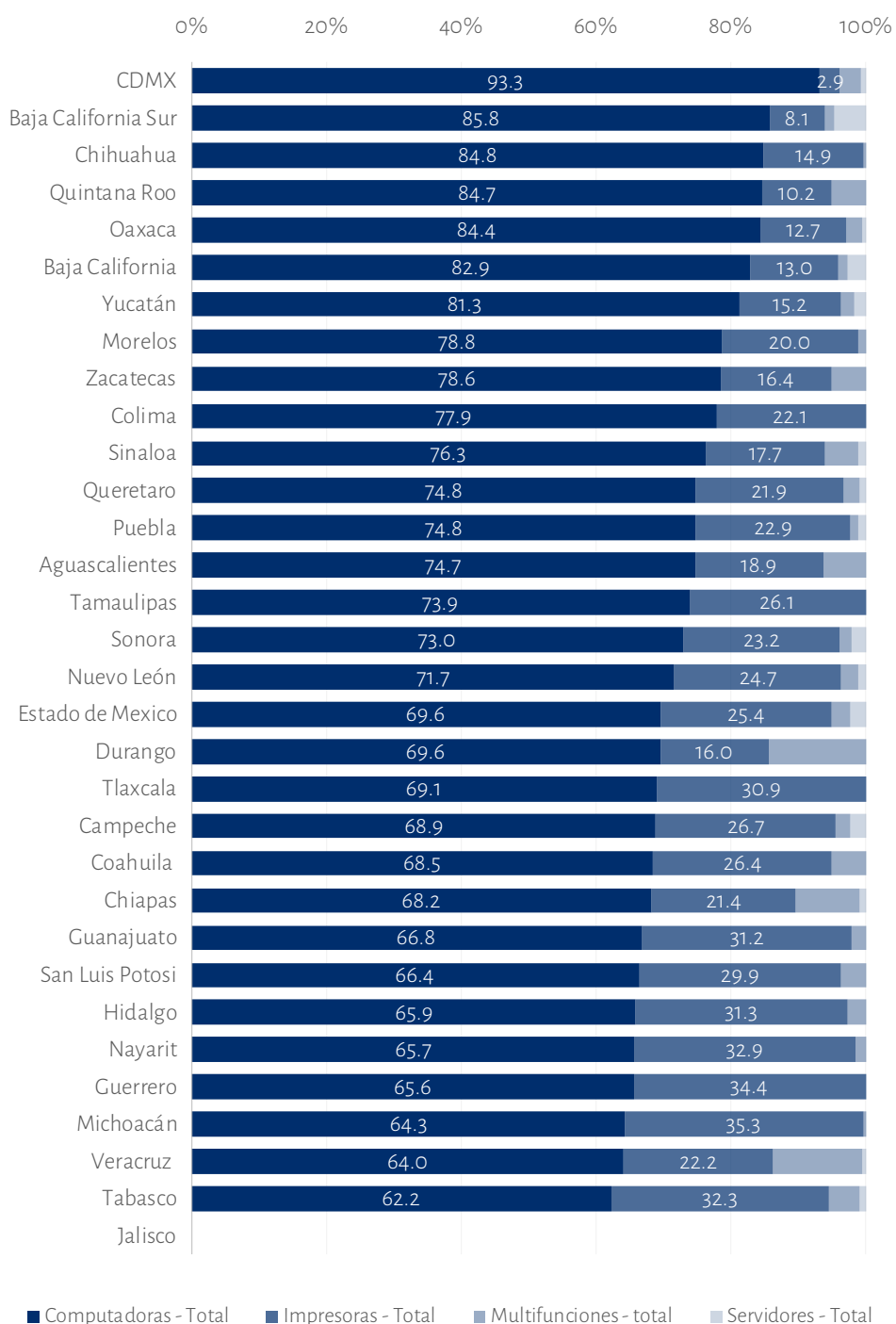
Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2019.

Gráfica 28. Equipo informático de los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense, 2018



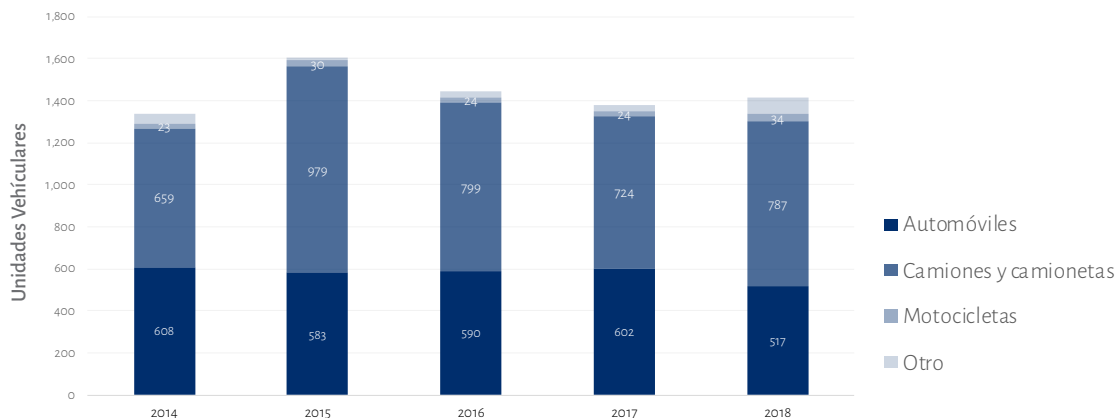
Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2019.

Gráfica 29. Distribución del equipo informático de los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense por entidad federativa, 2018



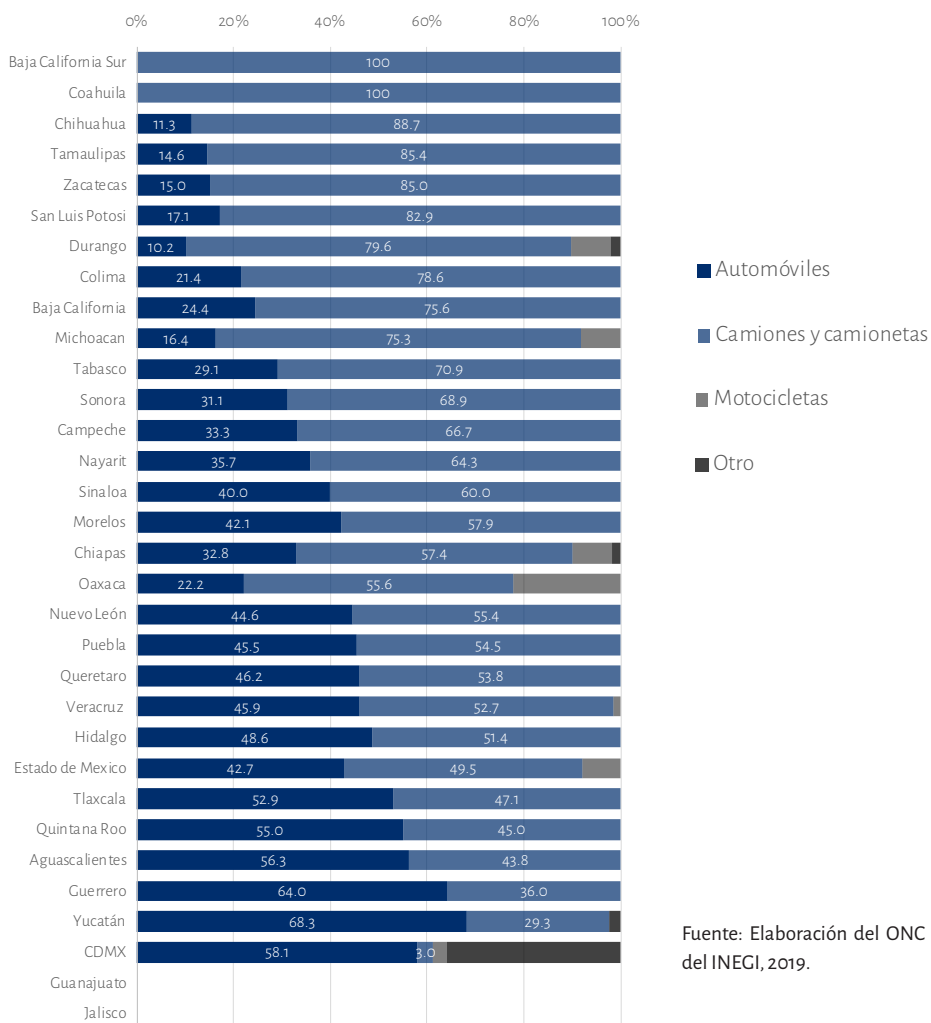
Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2019.

Gráfica 30. Distribución del equipo vehicular de los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense, 2014-2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2015-2019.

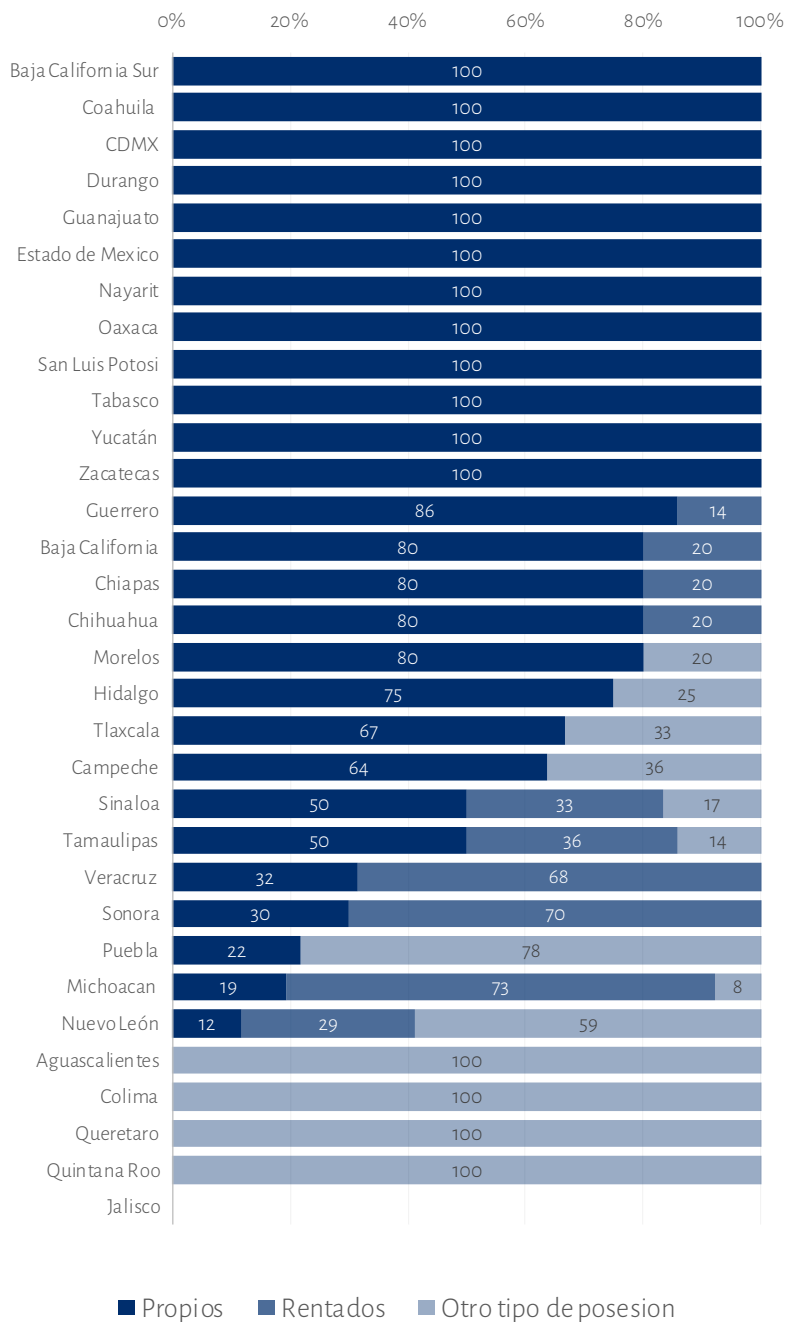
Gráfica 31. Distribución del equipo vehicular de los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense por entidad federativa, 2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2019.



Gráfica 32. Distribución de bienes inmuebles de los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense por entidad federativa, 2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2019.

Adicionalmente, en el CNPJE se clasifica las entidades federativas de acuerdo con los sistemas informáticos y/o bases de datos con los que contaba la institución, centro, unidad o área administrativa encargada del ejercicio de la función de los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General, al cierre del 2018. (Ver gráfica 27, página 62)

Para 2018, los sistemas informáticos y/o bases de datos más difundidos entre las entidades federativas son los de identificación balística que están presentes en 29; le siguen los de huellas dactilares en 28 y los perfiles genéticos de personas presentes en 23. En contraste, en solo cuatro entidades existen sistemas biométricos (Baja California Sur, Hidalgo, Michoacán y Tabasco). Finalmente, sistemas o bases relacionadas con vestigios biológicos solo están presentes en siete entidades (Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, CDMX, Hidalgo, Tamaulipas y Yucatán).

Por otro lado, el CNPJE también recopila información relacionada con el equipo informático con el que cuentan los servicios periciales y médico forense. De 2014 a 2018 el equipo informático ha incrementado 68% para las computadoras, 28.8% para las impresoras, los multifuncionales en 475.9% y los servidores solo en 20.4%. (Ver gráfica 28, página 62)

En cuanto a la distribución, en todas las entidades federativas las computadoras representan en promedio 73.8% del total de equipo informático, seguidas de las impresoras con una participación de 22.2%. En la Ciudad de México las computadoras representan 93.3% del total del equipo informático y en Tabasco solo 62.2%. En cuanto a las impresoras, estas representan 35.3% en Michoacán y solo 2.9% en la Ciudad de México. (Ver gráfica 29, página 63)

En lo que se refiere al parque vehicular de los servicios periciales y médico forense, por tipo de unidades se observa que los automóviles son el único tipo que no ha registrado incremento entre 2014 y 2018 pues se pasó de un total de 608 a 517. Los camiones y camionetas han incrementado en el periodo 19% al pasar de 659 a 787 unidades mientras las motocicletas crecieron 48% al pasar de 23 a 34 unidades. (Ver gráfica 30, página 64)

Sobresale la Ciudad de México como la entidad con el mayor número de unidades o vehículos al totalizar 203, mientras Coahuila y Campeche cuentan con solo 6 vehículos cada una. Para 2018, por entidad federativa destaca que el tipo de unidad predominante en el parque vehicular son los camiones y camionetas que en promedio representan 62.5% del total de vehículos, seguidos de los automóviles con 34.2%. Sobresale que en Baja California Sur y Coahuila el total de sus unidades son camiones y camionetas mientras que en Yucatán 68.3 de sus unidades son automóviles. (Ver gráfica 31, página 64)

En cuanto a los bienes inmuebles, 55% son propios, 22% rentados y 23% son de otro tipo de posesión. Michoacán es la entidad con mayor número de bienes inmuebles con 26 mientras Nayarit y Tabasco solo tienen un bien inmueble. Baja California es la entidad con el número más elevado de inmuebles propios con 20, Michoacán tiene el mayor número de inmuebles rentados con 19 y Puebla el mayor número de inmuebles bajo otro tipo de posesión. La gráfica a continuación muestra la distribución de los bienes inmuebles por tipo de propiedad entre las entidades federativas en 2018. (Ver gráfica 32, página 65)

De acuerdo con especialistas, integrantes de colectivos y funcionarios de las instituciones forenses, uno de los principales problemas radica en la falta de equipo e insumos para atender la carga de trabajo. Debido a ello, una de las preguntas que le realizamos a los SEMEFO tiene que ver con los recursos que consideran necesarios aumentar para atender la demanda de servicios.

En relación con el inmobiliario y recursos materiales prioritarios para aumentar la capacidad de respuesta a la demanda de servicios médicos forenses, los SEMEFO consultados coinciden en la necesidad de incrementar la infraestructura en términos de espacios y capacidades, mayor equipamiento y mantenimiento. En el cuadro 6 se muestra en extenso las respuestas sobre este tema.

**Cuadro 6.** Inmobiliario y recursos materiales prioritarios para aumentar la capacidad de respuesta a la demanda de servicios médicos forenses, 2019

Entidad	Inmobiliario y recursos materiales prioritarios de incrementar para aumentar la capacidad de respuesta a la demanda de servicios médicos forenses
Aguascalientes	Scanner de RX para cadáver, instrumental necro quirúrgico, camillas, grúas para traslado además de ampliar el personal médico
Baja California Sur	Más espacio para conservar (refrigeración) cadáveres, estaciones de necropsia
Campeche	Servicio de mantenimiento edificio del SEMEFO del municipio de Campeche, adquisición de 2 refrigeradores mortuorios, servicio de mantenimiento del edificio del SEMEFO del municipio de Champotón, y adquisición de material de preservación de osamentas
Chiapas	Infraestructura y equipamiento en cabeceras municipales
Chihuahua	Se requiere la creación de infraestructura y equipamiento de SEMEFO para las zonas Noroeste y Centro sur
Ciudad de México (INCIFO)	Cambio total de mobiliario de acero, instrumental necroquirúrgico
Coahuila	Estaciones de trabajo (planchas), salas para cadáveres en estado de putrefacción o infectocontagiosos, área de lavado de cadáveres, área de recolección de indicios, área de fijación fotográfica y planta de tratamiento de aguas residuales
Colima	Unidades móviles
Durango	Cámara de refrigeración e instrumental para necrocirugía
Estado de México	Carritos transportadores y equipos de cómputo con conectividad a internet para el llenado de la base de datos correspondientes
Hidalgo	Cámara fría o área de conservación y almacenamiento de mayor capacidad. Área de antropología, de entomología, de odontología y de patología
Jalisco	Cámaras de refrigeración y cámaras fotográficas
Nuevo León	Incremento de personal operativo y administrativo, espacio físico y unidades de trabajo
Oaxaca	Equipo de bioseguridad, material combustible (guantes, cubrebocas, batas, etc.), cámaras de congelación, salas para cadáveres en estado de putrefacción o infectocontagiosas, área de lavado de cadáveres, planta de tratamiento de aguas residuales y estuches para necrocirugía
Quintana Roo	Equipo de rayos x digital y equipamiento con más instrumentos médicos
San Luis Potosí	Se requiere reestructuración de equipo, mobiliario e insumos en la sede del SEMEFO San Luis Potosí, así como en las siguientes subsedes: Matehuala, Rioverde, Tamazunchale y Ciudad Valles. Se requiere nuevo equipo, mobiliario e insumos en la subsede Venado
Sinaloa	Es primordial para ofrecer y brindar mejores resultados, el evolucionar constantemente y contar con el equipo necesario, mismo que como mencionamos en relación con el equipo humano, paulatinamente se ha ido mejorando e incrementando, lo que nos permite responder de mejor manera a una sociedad cada vez más demandante

Fuente: Elaboración del ONC con información recopilada por el ONC.

Continuación del cuadro 6. Inmobiliario y recursos materiales prioritarios para aumentar la capacidad de respuesta a la demanda de servicios médicos forenses, 2019

Entidad	Inmobiliario y recursos materiales prioritarios de incrementar para aumentar la capacidad de respuesta a la demanda de servicios médicos forenses
Sonora	Se requieren instalaciones de infraestructura de SEMEFO en los siguientes municipios: Nogales, Guaymas, San Luis Río Colorado, Caborca, Puerto Peñasco, Agua Prieta y Navajoa. En los SEMEFO de Hermosillo y Obregón se requiere lo siguiente: equipo de disección para autopsias (uno por plancha mortuoria), básculas, metros estandarizados, sierras eléctricas (una por cada plancha mortuoria), equipo completo de bioseguridad (trajes, caretas, lentes protectores, botas plásticas, entre otros), iluminación (lámparas), plantas de luz, área de aseo para personal (lavabo, baño, dispensador); planchas mortuorias, gavetas con sus respectivos termómetros, áreas de rayos x (móvil y estática), área de patología y aditamientos correspondientes, área de rehidratación cadavérica, área especial para cuerpos de riesgo-infeccioso, área de recepción de cadáver, áreas de cuarto frío, camillas de traslado, refrigerador para resguardo de muestra biológicas, mobiliario general (sillas secretariales y escritorios para atención al público, estantes, lockers para resguardo de materiales), instrumental médico clínico completo (estuches de diagnóstico, baumanómetros, estetoscopios), cámaras fotográficas profesionales, consultorios con colposcopios para revisión ginecológicos, lámparas de luz wood (luz ultravioleta de onda larga o luz negra en consultorios y área de autopsias), mantenimiento y reparación de aire acondicionado, dedos tecles eléctricos (para movilidad de cuerpos), construcción de sistema para reciclar agua, planta tratadora para aguas negras y rojas, mejoras de drenaje hidrosanitario, paredes y pisos lisos, antiderrapantes,, sin texturas ni esquinas (para evitar proliferación de bacterias).
Tabasco	Equipos de rayos x para regionalizar (región los ríos, Chontalpa, pantanos, sierra y centro); equipamiento de uso ginecológico para la atención exclusiva de la mujer maltratada; equipamiento odontológico forense; panteón forense; ambulancias; quirófanos para regionalizar los servicios médicos forenses en el estado completo; computadoras para todo el estado; vehículos utilitarios; y cámaras de refrigeración
Tamaulipas	Servicios médicos forenses con todas sus capacidades instaladas en las ciudades de Tampico, Nuevo Laredo, Ciudad Mante, San Fernando, Miguel Alemán y Río Bravo, en el estado
Tlaxcala	Ambulancias nuevas y recurso humano
Veracruz	Se solicitó la construcción y equipamiento de SEMEFO y osteoteca en la ciudad Xalapa, a su vez, se solicitó la contratación de personal especializado en medicina forense, odontólogos, antropólogos físicos y arqueólogos, la adquisición de cámara frigoríficas para los SEMEFO y ambulancias
Yucatán	Se tiene una capacidad de respuesta acorde al inmobiliario y los recursos materiales
Zacatecas	Instalar unidades por lo menos en más distritos judiciales, unidades que se integren con al menos el siguiente inmobiliario: planchas, cámara de refrigeración, kit de instrumental de autopsia, sierra striker, básculas, refrigerador para muestras biológicas, tarja para lavado de manos e instrumental, mesa de malla, vitrina para almacenamiento de consumibles y plantas de tratamiento

Fuente: Elaboración del ONC con información recopilada por el ONC.

Llama la atención que los requerimientos de equipamiento e infraestructura son diversos ya que abarcan desde instrumental necroquirúrgico, guantes, cubrebocas, batas hasta instalaciones completas en distintas sedes con cámaras de refrigeración y planchas. Lo anterior es un claro reflejo de la multiplicidad de necesidades de estas instituciones y cómo las dotaciones presupuestales y aspectos contextuales (como el descubrimiento de fosas clandestinas) no han permitido un desarrollo ordenado y apegado a un plan de crecimiento.

Los SEMEFO también expresaron la necesidad de contar con diversos recursos tecnológicos y técnicos para mejorar sus tareas y capacidades. Sobresalen las necesidades relacionadas con equipo de cómputo, software especializado y equipo de excavación y geolocalización.

### 1.2.3 Procesos

Los servicios que brindan los SEMEFO como parte de su intervención en las investigaciones y búsquedas, en el caso de las personas desaparecidas; requieren de la implementación de una serie de procesos complejos. Ello en función de que deben atender a sus competencias definidas en el marco jurídico, a criterios científicos para el procesamiento de evidencia de restos humanos o material genético, así como al resguardo ético y cuidadoso de la información recabada y analizada.

En este sentido, es pertinente recordar lo que plantea el Comité Internacional de la Cruz Roja respecto a que la investigación forense de restos humanos debe atender dos objetivos con el mismo nivel de prioridad:

1. Recuperar y examinar los restos para establecer la causa y manera del deceso mediante investigaciones criminológicas.
2. Identificar los restos humanos y devolverlos.

Acorde con la *Guía Práctica para la Recuperación y Análisis de Restos Humanos*, para alcanzar los objetivos anteriores el proceso de investigación forense de personas desaparecidas consiste en la investigación forense preliminar, la recuperación de restos humanos y elementos asociados, el análisis de los restos humanos y elementos asociados, el proceso de identificación, la presentación de los resultados y la restitución de los restos humanos. Dentro de cada una de estas etapas se llevan a cabo una amplia variedad de acciones que van desde entrevistas; búsqueda, localización y registro del sitio; análisis detallados de los rasgos morfológicos y condiciones patológicas; toma de muestra óseas hasta su documentación fotográfica.

Por ende, para que se puedan realizar de manera eficiente cada una de estas etapas no solo se requiere de que existan lineamientos normativos, sino que se necesitan suficientes recursos humanos especializados, presupuesto, equipamiento y coordinación entre los distintos actores que intervienen en el proceso. Ello se torna aún más complejo en función de la carga de trabajo que les corresponda atender en sus respectivas demarcaciones, el estado en el que se encuentren los restos humanos y la información a la que se tenga acceso sobre los casos. La falta o deficiencia de alguno de estos elementos puede tener un impacto significativo en la localización de una persona, como nos lo relata un funcionario entrevistado en el marco de esta investigación:

“ Necesitamos a alguien que realmente lo conozca sepa las señas particulares. En diez años se pudo haber puesto, un sinnúmero de tatuajes o se los pudo haber borrado, o puede tener cicatrices, o puede tener amputaciones, pudo haber pasado mucho ya no digo 10 años, en un mismo año. Entonces sí requerimos de información reciente, muy certera para poder ser útil porque de repente no nos dan la información útil. No localizamos a la persona y puede ser que sí esté. Y en ocasiones vienen después los reclamamos. **Yo fui y me dijiste que no está, sí pero me dijiste que tenía tal edad y yo busqué en ese grupo de edad y no tenía edad. Un ejemplo muy muy grueso. Así pasa, entonces es complicado, pero es algo que se tiene que resolver porque todos tenemos información muy valiosa.**”

**Roberto Garavito, funcionario, entrevista**

Adicionalmente, es importante tomar en cuenta que si bien los procesos de investigación forense pueden ser falibles o poco efectivos por cuestiones científicas; es un hecho que en nuestro país en ocasiones se derivan de negligencias derivadas de la falta de conocimiento especializado sobre el proceso mismo o el contexto como lo han señalado diversos familiares de personas desaparecidas.

### 1.2.3.1 Protocolos implementados en los SEMEFO

Uno de los principales obstáculos relacionados con los procesos implementados por los SEMEFO tiene que ver con su heterogeneidad, pues ello puede tener un impacto significativo en los resultados obtenidos. En reconocimiento a dicha problemática, en XXV Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ) se acordó la implementación de un *Protocolo homologado para el tratamiento e identificación forense*. No obstante, pese a ello y con miles más de personas desaparecidas y restos humanos sin identificar aún no se ha podido alcanzar el acuerdo de la CNPJ.

Existen múltiples factores que dificultan la implementación del protocolo homologado tales como los recursos disímiles, diferencias socioculturales, así como a la voluntad de los titulares de las instituciones en las que se encuentran adscritos los SEMEFO. En reconocimiento al segundo de los factores enlistados, uno de los funcionarios consultados en el marco de esta investigación refirió que una de las posibilidades que podría existir para la implementación un protocolo homologado en materia forense, sería su adecuación conforme a las costumbres culturales de las entidades federativas.

Con la finalidad de identificar cuáles son los protocolos que se implementan en los SEMEFO y conocer si uno de ellos es *Protocolo homologado para el tratamiento e identificación forense*, se indagó sobre ello a través de nuestra solicitud de información. Como se observa en el Cuadro 7, al menos en 21 entidades federativas se afirma que se aplica el protocolo acordado en la sesión XXV de la CNPJ. Adicionalmente, se aprecia que solo en los SEMEFO de 6 entidades federtivas se señala que se implementa el *Protocolo homologado de investigación para los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares*. Un caso que llama la atención es el Oaxaca pues expresan que no cuentan con ningún protocolo, manual o guía de operación.

Otro elemento que se alcanza a distinguir en las respuestas de los Servicios Médicos Forenses es la falta de un protocolo de odontología forense, el cual podría facilitar la identificación de personas.

Cuadro 7. Protocolos implementados en los SEMEFO, 2019

Entidad	Protocolos implementados en los SEMEFO
Aguascalientes	El SEMEFO se encuentra en proceso de acreditación por la Norma ISO 17020 por lo que está creando e implementando de forma piloto diversos manuales y procedimientos.
Baja California	No dio a conocer la implementación de algún protocolo, pero sí del Manual de procedimientos técnicos para el personal que presta sus servicios en el Servicio Médico Forense del Poder Judicial en el Estado de Baja California.
Baja California Sur	Protocolo de necropsias médico legal, Grupo nacional de servicios periciales y ciencias forenses.
Campeche	Protocolo para el tratamiento e identificación forense; Protocolo de investigación ministerial, policial y pericial con perspectiva de género para el delito de feminicidio de la Fiscalía General del Estado de Campeche; Reglamento de la Ley general de salud en materia de control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y cadáveres de seres humanos.

Fuente: Elaboración del ONC con información recopilada por el ONC.

Continuación del cuadro 7. Protocolos implementados en los SEMEFO, 2019

Entidad	Protocolos implementados en los SEMEFO
Chiapas	Protocolo para el tratamiento e identificación forense.
Chihuahua	Protocolo de necrocirugía, Protocolo para el tratamiento e identificación forense.
Ciudad de México	No dio a conocer la implementación de algún protocolo, pero sí del Manual de organización del Instituto de Ciencias Forenses, Guía técnica para la realización de necropsias, Guía técnica para la realización de necropsias en caso de feminicidio y el Manual de técnica fotográfica para medicina forense.
Coahuila	Protocolo de tratamiento e identificación forense de la Procuraduría General de la República, Protocolo de necropsia médico legal, Cadena de custodia.
Colima	Protocolo para el tratamiento e identificación forense; Protocolo de investigación ministerial, policial y pericial con perspectiva de género del delito de feminicidio; Protocolo de Minnesota, Protocolo de Estambul, Proyecto de protocolo nacional de necropsia; Protocolo de manejo de cadáveres y restos humanos.
Durango	Protocolo homologado de necropsia, Protocolo de tratamiento e identificación forense.
Estado de México	Protocolo de Minnesota, Protocolo de tratamiento e identificación forense, Protocolo de feminicidios, Protocolo de homicidios, Protocolo para la búsqueda de personas desaparecidas.
Guanajuato	Protocolo para el tratamiento e identificación forense.
Hidalgo	Protocolo para el tratamiento e identificación forense, Protocolo nacional de necropsia médico legal (en revisión para su publicación), Protocolo homologado para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación del delito de desaparición forzada.
Jalisco	Protocolo para el tratamiento e identificación forense, Protocolo de actuación con perspectiva de género para la investigación del delito de feminicidio en el Estado de Jalisco, Protocolos de cadena de custodia dos grandes etapas: preservación y procesamiento.
Michoacán	Protocolo para el tratamiento e identificación forense, Protocolo homologado para la búsqueda de personas desaparecidas.
Morelos	Protocolo para el tratamiento e identificación forense.
Nayarit	Protocolo nacional de necropsia médico-legal, Protocolo de Minnesota, Protocolo para tratamiento e identificación forense, Protocolo de investigación y preparación a juicio del delito de feminicidio para el estado de Nayarit, Modelo de Protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género—ONU.
Nuevo León	Protocolo para el tratamiento e identificación forense.
Oaxaca	Ninguno.
Querétaro	Protocolo para el tratamiento e identificación forense.
Quintana Roo	Protocolo de necropsia médico legal, Protocolo de tratamiento e identificación forense, Protocolo homologado de investigación para los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, Protocolo de investigación ministerial, policial y pericial con perspectiva de género para el delito de feminicidio.
San Luis Potosí	Protocolo de necropsia, Protocolo para el tratamiento e identificación forense, Protocolo AM/PM, Protocolo homologado para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación del delito de desaparición forzada, Protocolo de cadena de custodia.

Fuente: Elaboración del ONC con información recopilada por el ONC.

Entidad	Protocolos implementados en los SEMEFO
Sinaloa	Protocolo nacional de necropsias, Protocolo PM.
Sonora	Protocolo para la realización de dictámenes por autopsia, Protocolo de actuación en la investigación del delito de feminicidio con perspectiva de género en el Estado de Sonora, Protocolo especializado en la investigación de delitos contra la libertad y seguridad sexual de las personas, Protocolo especializado en la investigación de casos de desaparición de niñas, niños, adolescentes y mujeres.
Tabasco	Protocolo de necropsia médico legal "proyecto".
Tamaulipas	Protocolo de necropsia, Protocolo Minnesota, Protocolo para el tratamiento e identificación forense, Protocolo de feminicidio.
Tlaxcala	Protocolo de necropsia, Protocolo para el tratamiento e identificación forense
Veracruz	Protocolo para el tratamiento e identificación forense
Yucatán	Protocolo de feminicidio, Protocolo de tratamiento e identificación forense
Zacatecas	Protocolo de investigación para el delito de feminicidio para el Estado de Zacatecas, Protocolo de necropsia Médico Legal (interno), Protocolo homologado para la investigación del delito de tortura (CNPJ), Protocolo homologado de investigación para los delitos de desaparición forzada de personas y cometida por particulares (CNPJ).

Fuente: Elaboración del ONC con información recopilada por el ONC.

También se indagó sobre los manuales y guías de operación que se implementan en los SEMEFO. Al respecto, encontramos algunos documentos de procedimientos interesantes que valdría la pena recuperar en otras entidades federativas para ampliar las herramientas y tipos de gestiones para localizar, identificar y entregar restos humanos. Algunos de estos casos son Chihuahua en donde se cuenta con un *Manual para rehidratación de tejidos* y un *Manual para lateralización de restos humanos*; Baja California Sur, cuenta con un *Compendio de métodos antropológicos forenses*; Jalisco, cuenta con un *Procedimiento de atención y entrega de personas fallecidas, Procedimiento de ingreso de cadáveres, restos óseos, secciones anatómicas y otros órganos o tejidos* y un *Procedimiento de búsqueda de personas fallecidas sin identificar*; San Luis Potosí cuenta con *Manual de usuario para digitadores de la base de datos ante mortem / post mortem*, *Manual de arqueología forense* y *Manual de procedimientos de odontología forense*; y, Michoacán, que también tiene *Manual de usuario para digitadores de la base de datos ante mortem / post mortem*.

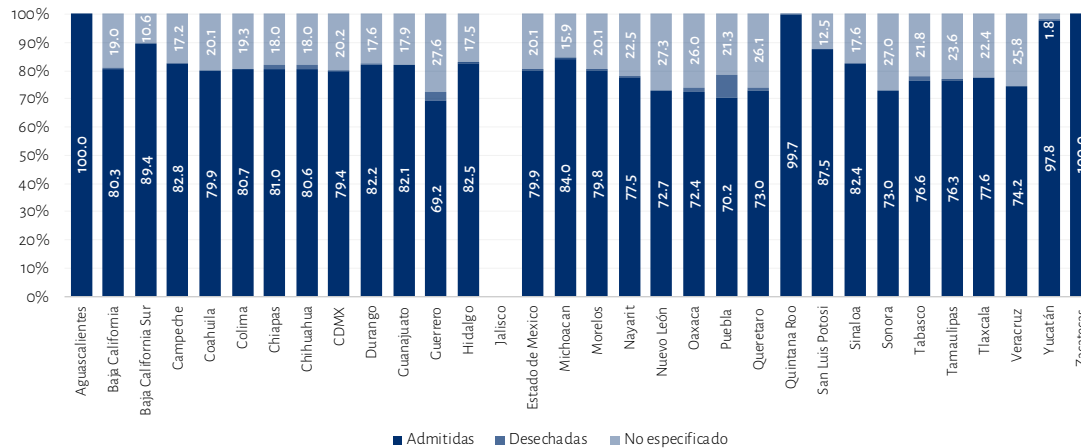
### 1.2.3.2 Solicitudes de intervención pericial

El CNPJE clasifica a las entidades federativas de acuerdo con las solicitudes de intervención pericial ingresadas a la institución, centro, unidad o área administrativa encargada de la función de Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General, según su estatus. Estas solicitudes se refieren a la actividad de los peritos en dictaminar en los procesos de investigación y judiciales conforme a sus conocimientos técnicos, científicos, especiales, teóricos o prácticos, que posea, actividad técnico-científica, solicitada por alguna de las partes en el proceso, por el órgano jurisdiccional o ministerial o por cualquier otro tipo de solicitante. En 2018, se admi-



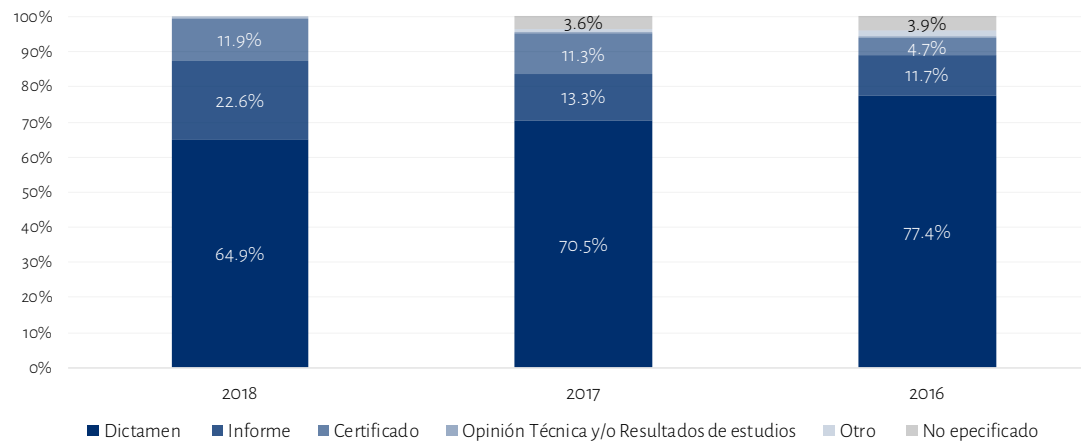
tieron aproximadamente 4.2 millones de solicitudes<sup>19</sup> (130 mil en promedio por entidad federativa). Entre 2016 y 2018 sobresale que prevalece el estatus de admitidas con 98%.

Gráfica 33. Distribución de las solicitudes de intervención pericial ingresadas a los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense por entidad federativa, promedio 2015-2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2016-2019.

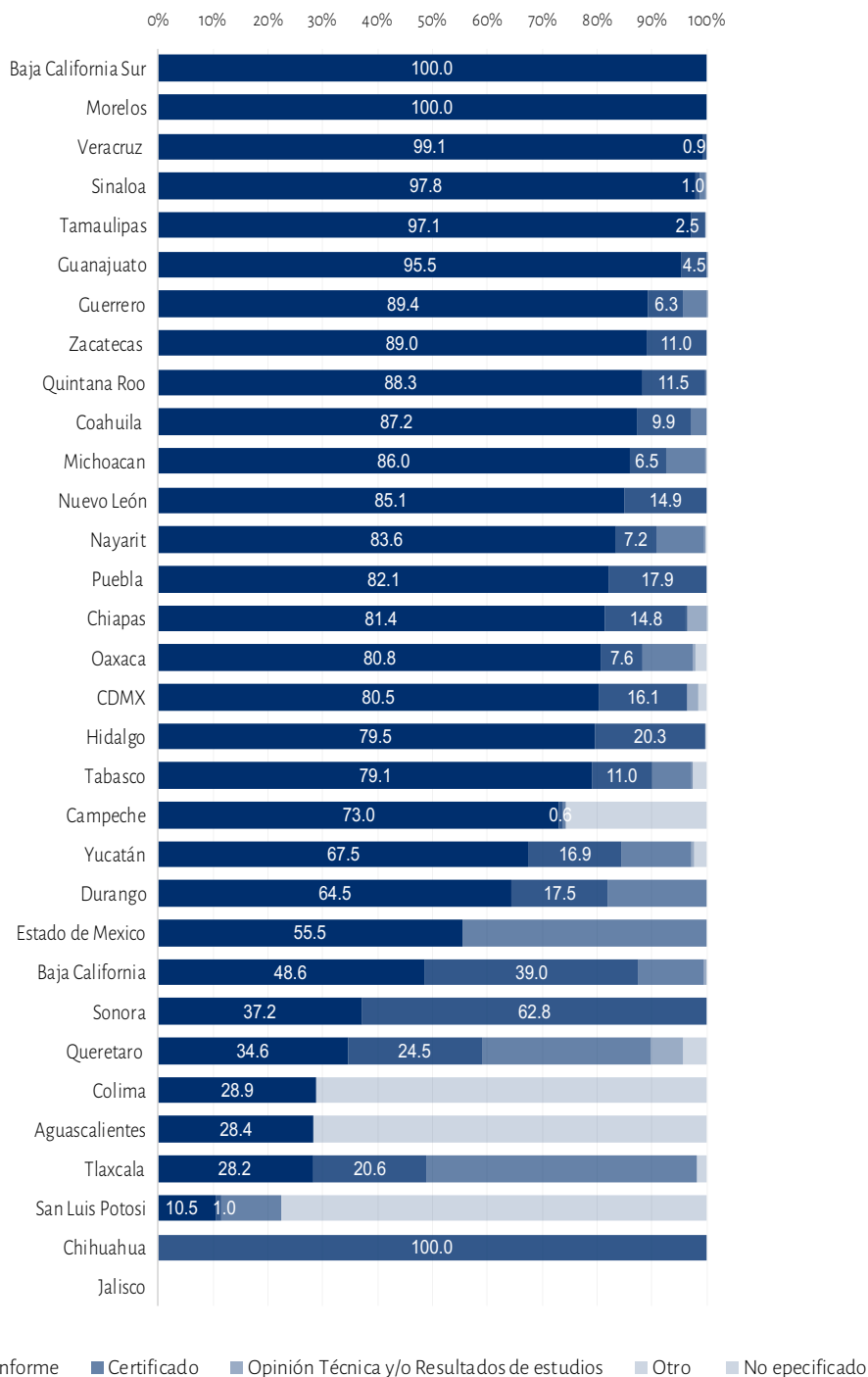
Gráfica 34. Distribución de las solicitudes de intervención pericial concluidas por tipo de conclusión, 2016-2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2017-2019.

19 La información del censo no permite distinguir si estas solicitudes están asociadas a la búsqueda e investigación de casos de personas desaparecidas.

Gráfica 35. Distribución de las solicitudes de intervención pericial concluidas de los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense por entidad federativa, promedio 2016-2018



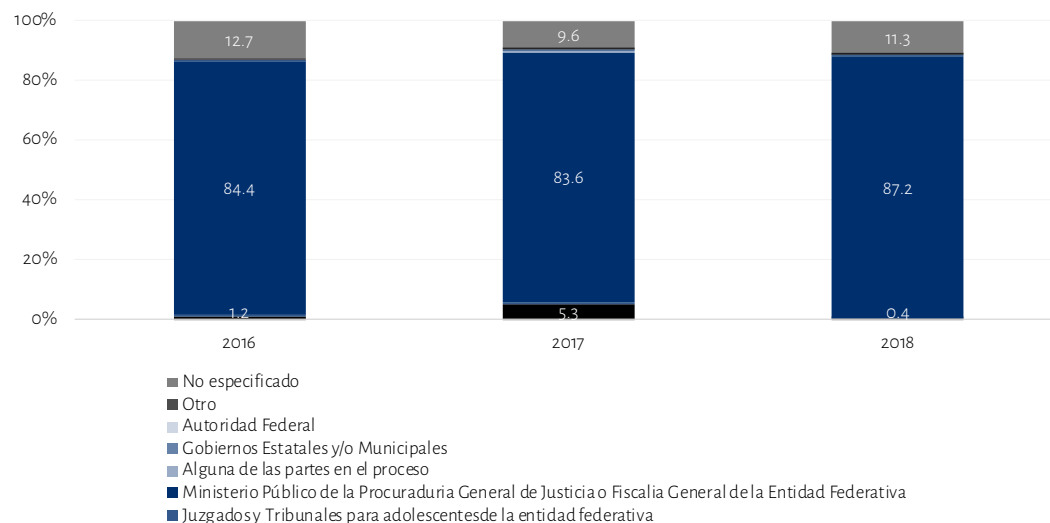
Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2017-2019.

Por entidad federativa, entre 2015 y 2018 en promedio, solo Aguascalientes y Zacatecas tuvieron 100% de sus solicitudes de intervención pericial ingresadas como admitidas. Aquí Guerrero es la entidad con el menor porcentaje de solicitudes admitidas con 69.2%. En cuanto a solicitudes desechadas, en el periodo se distingue Puebla como la entidad con el porcentaje más elevado de solicitudes con ese estatus con 8.5%, mientras Guerrero es la segunda entidad con 3.2%. En cuanto a solicitudes que tienen estatus no especificado, Guerrero es la entidad con el porcentaje máximo en el periodo con 27.6%, seguida de Nuevo León con 27.3%. (Ver gráfica 33, página 73)

Hay que señalar que en 2018, la entidad con más solicitudes admitidas fue el Estado de México con 596,084 (14.2% del total nacional) mientras Baja California Sur fue la entidad con el menor monto con solo 12,174. En cuanto a la clasificación de las entidades federativas de acuerdo con las solicitudes de intervención pericial concluidas por la institución, centro, unidad o área administrativa encargada de la función de Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense de la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General, de las solicitudes admitidas entre 2016 y 2018, 95.7% en promedio fueron concluidas. Sobresale que en promedio entre 2016 y 2018, 70.9% de las solicitudes concluidas son *Dictámenes*, 15.9% son Informes y 9.3% Certificados. (Ver gráfica 34, página 73)

Por entidad federativa en promedio entre 2016 y 2018, en Baja California Sur y Morelos destaca que el total de las solicitudes concluidas fueron de tipo *Dictamen* mientras que en Chihuahua no se registró este tipo de conclusión. En cuanto a las solicitudes concluidas de tipo *Informe*, Chihuahua registro 100% de sus solicitudes en esta categoría. En el tipo *Certificado* destaca Tlaxcala pues 49.4% de sus solicitudes concluidas fueron de esa categoría; *Opinión técnica y/o resultados de estudios* tuvo su mayor registro en Querétaro con 5.9%; la categoría *Otro* registró su mayor aporte en Campeche con 25.7%; y las solicitudes concluidas del tipo *No especificado* tuvieron las más altas participaciones en Aguascalientes y San Luis Potosí con 71.6% y 77.4% respectivamente. (Ver gráfica 35, página 74)

**Gráfica 36.** Distribución de las solicitudes de intervención pericial admitidas por los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense por entidad federativa, promedio por tipo de solicitante 2016-2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2017-2019.

Finalmente, el CNPJE permite clasificar a las entidades federativas de acuerdo con el tipo de solicitante de intervención pericial de los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense. En promedio, de 2016 a 2018, el Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de la entidad federativa fue el principal solicitante de las solicitudes admitidas con 85.1%; le siguieron: solicitante *No especificado* 11.2%; Órganos Jurisdiccionales del Poder Ejecutivo de la Entidad Federativa 2.3%; Juzgados y Tribunales para adolescentes de la entidad federativa 0.4%; Gobiernos Estatales y/o Municipales 0.3%; Autoridad Federal 0.3%; Alguna de las partes en el proceso 0.3% y Otro con 0.2%. (Ver gráfica 36, página 75)

Al interior de las entidades federativas, el principal solicitante es el Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de la Entidad Federativa pues en promedio genera 82.9% de las solicitudes. Le sigue en importancia el solicitante no especificado que en promedio genera 12.6% de las solicitudes, que en Sonora registra su mayor participación con 100%. Algunos tipos de solicitantes tienen cierta relevancia en las distribuciones estatales, por ejemplo, las solicitudes de los Órganos Jurisdiccionales del Poder Ejecutivo de la Entidad Federativa representan 52.6% en Veracruz; las de los Juzgados y Tribunales para adolescentes de la entidad federativa representan 5.4% y las de la Autoridad Federal 4.7% en el total en Oaxaca. En tanto, las solicitudes de Alguna de las partes en el proceso representan 4.7% en Chiapas. (Ver gráfica 37, página 77)

De acuerdo con el CNIJE, los servicios médicos forenses y las unidades de servicios periciales se refieren a todos aquellos espacios físicos en donde se llevan a cabo actividades para atender las solicitudes de estudios de carácter de médico forense y de intervención pericial con el objeto de reunir los elementos necesarios para realizarla investigación del hecho controvertido en juicio y la persecución de los delitos, encargándose de buscar, obtener, preservar y analizar, conforme a los principios técnico científicos apropiados, los indicios y pruebas tendientes al esclarecimiento de los hechos controvertidos y de la probable responsabilidad de los inculpados y/o imputados, así como de emitir los dictámenes e informes pertinentes.

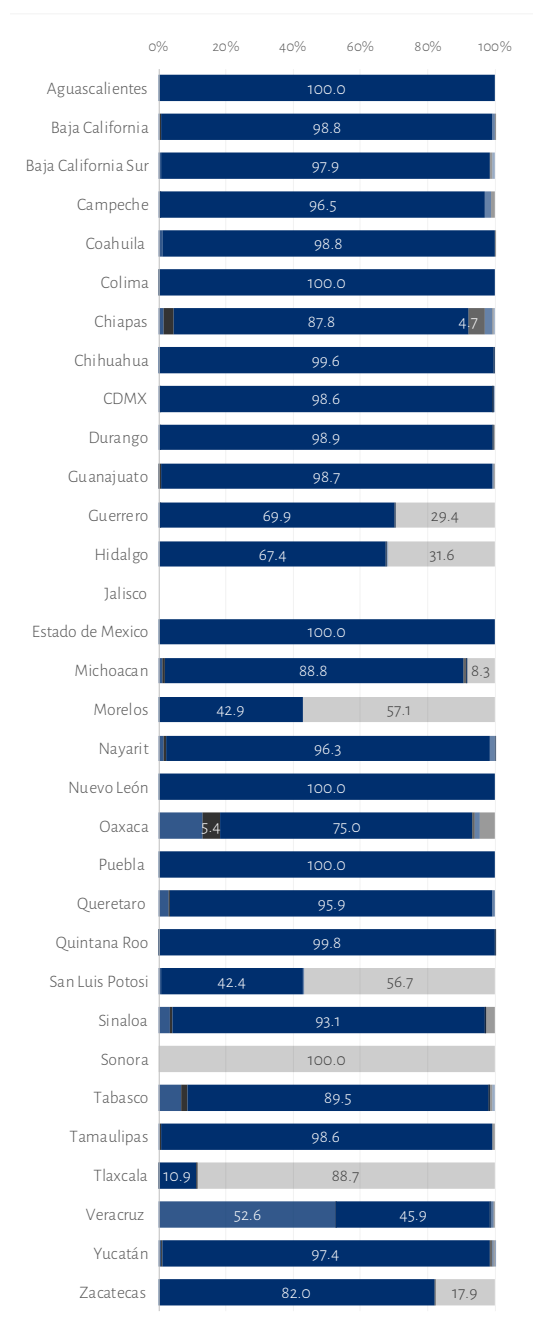
La información del CNIJE para 2018, muestra que en las siete entidades con datos reportados, se admitieron aproximadamente 94.5 mil solicitudes (13.5 mil en promedio por entidad federativa). El estatus que prevalece es el de admitidas con 99% de manera que solo se desecha 1% de las solicitudes. Las entidades de Puebla (35.0%); Estado de México (26.3%) y Chihuahua (11.4%) concentraron 75.7% de las solicitudes.

La gráfica 38 muestra la distribución de las solicitudes admitidas por los servicios periciales y/o servicio médico forense del Poder Judicial en las entidades federativas. Sobresale que los tipos de solicitud Forense (52.6%); Sociales y jurídicas (31.9%); Criminalística (7.4%) y Médica (3.1%) concentra 95.1% de las solicitudes admitidas. (página 78)

Por otra parte, 84.7 de las solicitudes admitidas se concluyen. Las entidades que concentran las solicitudes concluidas son Puebla y Estado de México (41.8 y 22.4% respectivamente). En el tipo de conclusión, Dictamen concentra 82.4%; Informe 8.9%; Certificado 3.7%; Opinión técnica y/o resultados de estudios 3.3% y Otro solo 1.7%.

Finalmente, hay que señalar que el número de solicitudes que procesan los servicios periciales y/o servicio médico forense del Poder Judicial por entidad federativa (menos de 100 mil) son marginales en relación con las captadas en el CNPJE pues solo representan aproximadamente 2.2% del total de solicitudes en los servicios periciales y/o servicio médico forense de las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las entidades federativas (aproximadamente 4.2 millones de solicitudes en 2018).

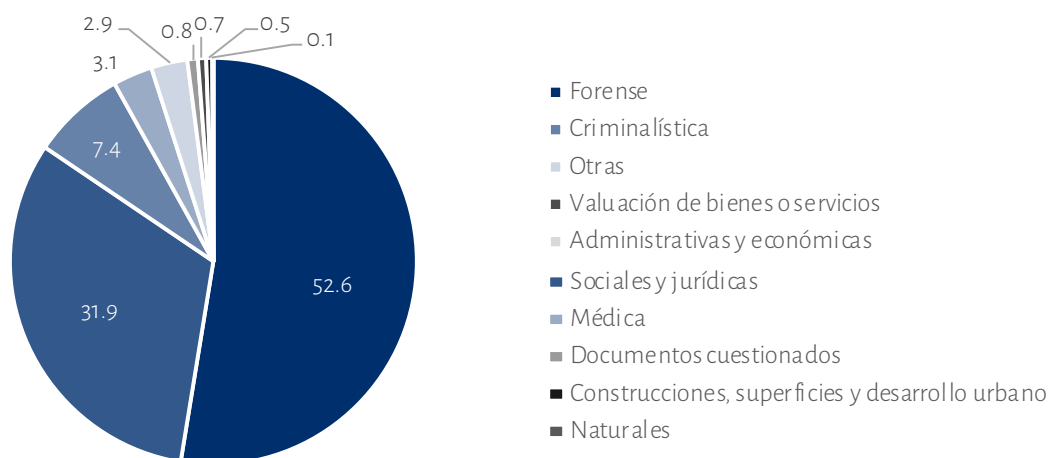
Gráfica 37. Distribución de las solicitudes de intervención pericial admitidas por los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense por entidad federativa, promedio por tipo de solicitante y entidad federativa 2016-2018



- Órganos Jurisdiccionales del Poder Ejecutivo de la Entidad Federativa
- Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de la Entidad Federativa
- Gobiernos Estatales y/o Municipales
- Otro
- Juzgados y Tribunales para adolescentes de la entidad federativa
- Alguna de las partes en el proceso
- Autoridad Federal
- No especificado

Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE del INEGI, 2017-2019.

Gráfica 38. Distribución de las solicitudes admitidas por los Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense del Poder Judicial (porcentaje), 2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNIJE del INEGI, 2019.

### 1.2.3.3 Bases de datos en materia forense

Uno de las principales funciones que deben atender los SEMEFO tiene que ver la recopilación, sistematización y resguardo de la información que recaban a través de los diversos procesos que implementan. Ello refiere una tarea de fundamental relevancia, ya que de ello podría llegar a depender la identificación de una persona fallecida no identificada que llegue a dicha institución. En relación con dichas bases de datos, no solo importa si se cuenta con ellas sino si se vincula con alguna otra base estatal o nacional e incluso con los propios procedimientos que se implementan para registrar el ingreso y egreso de personas sin identificar.

Debido a que es un aspecto fundamental para la identificación y localización de personas desaparecidas que posiblemente hayan fallecido, le preguntamos a los Servicios Médicos Forenses respecto a las bases de datos con las que contaban.

Cuadro 8. Bases de datos con las que cuentan los SEMEFO, 2019

Entidad	Cuenta con registro de personas identificadas, cuerpos o restos óseos	Cuenta con registros odontológicos de personas no identificadas	Cuenta con registros de personas no identificadas	Cuenta con registros de personas identificadas sin reclamar
Aguascalientes	Sí (en genética forense)	No	Sí	Sí
Baja California	Sí	Sí	Sí	Sí
Baja California Sur	Sí	No	Sí	Sí
Campeche	Sí	Sí	Sí	Sí
Chiapas	No	Sí	Sí	Sí
Chihuahua	Sí	No	Sí	Sí

Fuente: Elaboración del ONC con información recopilada por el ONC.

Continuación del cuadro 8. Bases de datos con las que cuentan los SEMEFO, 2019

Entidad	Cuenta con registro de personas identificadas, cuerpos o restos óseos	Cuenta con registros odontológicos de personas no identificadas	Cuenta con registros de personas no identificadas	Cuenta con registros de personas identificadas sin reclamar
Ciudad de México	Sí	No, está integrada en el expediente básico de identificación	Sí	No
Coahuila	No	No	No	No
Colima	Sí	No	Sí	Sí
Durango	Sí	Sí	Sí	Sí
Guanajuato	Se cuenta con un sistema web estatal dentro del cual se registra información de los delitos cometidos, entre ellos homicidios dolosos y culposos.	No	Se cuenta con un sistema web estatal dentro del cual se registra información de los delitos cometidos, entre ellos homicidios dolosos y culposos.	
Hidalgo	Sí	Sí	Sí	Sí
Jalisco	Sí	Sí	Sí	Sí
Michoacán	Sí	Sí	Sí	Sí
Morelos	Se cuenta con un área de Identificación Humana, la cual se encarga de recabar diferentes dictámenes periciales (criminalística, odontología, genética antropología, fotografía, dactiloscopia, necropsia y/o reconocimiento) según el caso de cada uno, para formar expedientes que permitan la identificación de los cadáveres que ingresan a los servicios médicos,			
Nayarit	Sí	Sí	Sí	Sí
Nuevo León	No	Sí	Sí	Sí
Oaxaca	No	No, únicamente se anexan los registros odontológicos al Expediente Básico de Identificación Forense	Sí	No
Querétaro	Sí		Sí	Sí
Quintana Roo	Se cuenta con almacenamiento de Cédulas Identificativas en el área de dactiloscopia, por zonas las cuales periódicamente se comparten con todas las unidades administrativa			
San Luis Potosí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sinaloa	Sí	Sí	Sí	
Sonora	Sí, cuenta con registro electrónico en formato excel	No	Sí, se cuenta con registro electrónico en formato excel	Sí, se cuenta con registro electrónico en formato excel

Fuente: Elaboración del ONC con información recopilada por el ONC.

Continuación del cuadro 8. Bases de datos con las que cuentan los SEMEFO, 2019

Entidad	Cuenta con registro de personas identificadas, cuerpos o restos óseos	Cuenta con registros odontológicos de personas no identificadas	Cuenta con registros de personas no identificadas	Cuenta con registros de personas identificadas sin reclamar
Tabasco	Sí	Sí	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí	No
Tlaxcala	Sí	Sí	Sí	Sí
Veracruz	No	Existen referencias odontológicas, pero no se encuentra en bases de datos electrónicos	Sí	Sí
Yucatán	Sí	Sí	Sí	Sí
Zacatecas	Sí	No	Sí	Sí

Fuente: Elaboración del ONC con información recopilada por el ONC.

Cabe señalar que de dichas entidades federativas únicamente 11 entidades federativas hacen referencia a la base de datos *ante mortem / post mortem (AM/PM)*, ese es el caso de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

En relación con la manera en que los SEMEFO registran el ingreso y egreso de personas sin identificar encontramos que:

- 14 entidades federativas realizan el proceso de registro manualmente, las cuales son: Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas, Tabasco<sup>20</sup>, Veracruz y Yucatán.
- 10 entidades registran manual y electrónicamente, las cuales son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Durango, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas.
- Solo 2 entidades federativas realizan solo el proceso de registro de manera electrónica, las cuales son Chihuahua y Jalisco.
- 4 entidades federativas no contestaron la pregunta en cuestión: Estado de México, Guanajuato, Morelos, Quintana Roo.

El hecho de que los procesos de registro de ingreso y egreso de personas sin identificar sean manuales supone un reto muy grande para la consolidación que contempla la Ley General.

<sup>20</sup> El SEMEFO de Tabasco refiere que la información electrónica corresponde a todos los cadáveres sin identificar, ya que los cadáveres sin identificar, ya que los cadáveres/ restos humanos en un inicio son localizados en municipios y posteriormente son trasladados al SEMEFO central donde son registrados.



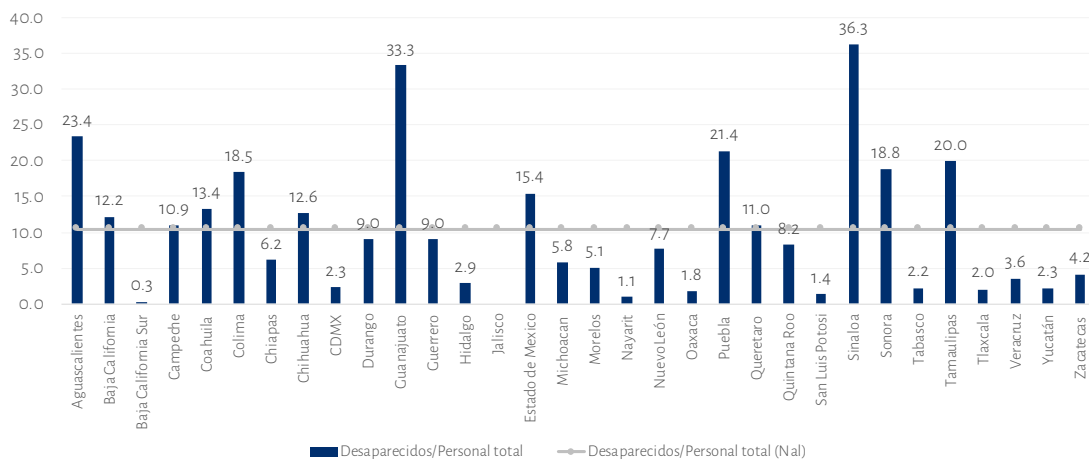
### 1.2.4 Servicios periciales y médicos forenses por entidad federativa, una aproximación a sus capacidades

El CNPJE proporciona información de los recursos humanos y materiales con los que cuentan los servicios periciales y médico forenses en las entidades federativas. Sin embargo, la distribución y disponibilidad de este tipo de servicios debe analizarse contra el tamaño de sus tareas, con el objetivo de aproximarnos a la carga de trabajo del personal dedicado a tareas forenses realizamos un ejercicio descriptivo.

En la gráfica siguiente se muestra el total de personas desaparecidas de acuerdo con la base de datos del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el combate a la delincuencia (CENAPI)<sup>21</sup> dividida por el total del personal de servicios periciales y médico forense de las entidades federativas.

El indicador muestra que para 2018 en el ámbito nacional existían alrededor de diez personas desaparecidas por cada persona ocupada en servicios periciales o médico forenses<sup>22</sup> (línea continua roja). Por otra parte, es notorio que en varias entidades este indicador supera al del agregado nacional, sobresalen nueve entidades: Sinaloa con 36.3 personas desaparecidas por cada persona ocupada en servicios periciales o médico forenses en general; Guanajuato con 33.3; Aguascalientes 23.4; Puebla 21.4; Tamaulipas 20.0; Sonora 18.8; Colima 18.5; Estado de México 15.4; Coahuila 13.4; Chihuahua 12.6; Baja California 12.2; Querétaro 11.0 y Campeche 10.9 personas desaparecidas. El resto de las entidades tienen un indicador por debajo del nacional. Este es un indicador que aproxima el tamaño del problema que potencialmente enfrentan los servicios periciales y médico forenses en las entidades federativas.

Gráfica 39. Personas desaparecidas entre el personal de Servicios Periciales y/o Servicio Médico Forense por entidad federativa, 2018



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CNPJE 2019 y CENAPI.

21 La elección de esta base se debe a que es la única fuente con datos abiertos disponible al momento. A pesar de que este año se han dado a conocer estadísticas sobre personas desaparecidas en diverso eventos públicos, no se han divulgado los archivos planos de soporte.

22 Ese indicador se eleva a casi 14 personas desaparecidas si solo se tienen en cuenta a peritos y médicos forenses.

Por otro lado, con el objetivo de incluir algunas variables adicionales que permitan comparar el grado de madurez institucional entre los SEMEFO, generamos un indicador cuyo propósito es ordenar los 32 estados con base en variables de buenas prácticas organizacionales. A continuación se describe la composición del indicador, en cada uno de sus tres componentes:

#### A. Personal

- a. **Personal SEMEFO por cada 100 carpetas de investigación de homicidios dolosos.** El delito más descriptivo de las necesidades forenses es el de homicidio doloso, toda vez que requiere de gran parte de las especialidades de los SEMEFO y otros servicios periciales. Se asignó un valor de 1 a los estados que contaran con al menos un perito, reportado como personal del SEMEFO en el CNPJE 2019, por cada carpeta de investigación de homicidio doloso registrado en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para 2019.
- b. **Porcentaje de personal que percibe ingresos de 15 a 20 mil pesos.** Con el objetivo de valorar de forma positiva a los estados que pagaran en mayor porcentaje a su personal de 15 a 20 mil pesos dentro de la información del CNPJE 2019, se identificó el porcentaje de personal que percibía esta cantidad en el percentil 90, es decir el umbral de las entidades que a mayor proporción de su personal pagan esta cantidad. De esta forma se asignó un valor de 1 a las entidades que estaban dentro de este umbral o superior.
- c. **Porcentaje con personal de especialidad forense.** Dentro de las categorías reportadas al CNPJE 2019 se consideraron las de médicos forenses y peritos dentro del personal de los SEMEFO para identificar las entidades que en mayor proporción registran este personal. Al igual que en la variable anterior, el umbral fue el percentil 90, es decir las observaciones que se encontraran por encima de este valor serían consideradas con un 1.

#### B. Equipamiento

- a. **Porcentaje Presupuesto SEMEFO.** En la información reportada al CNPJE 2019 se identificó el porcentaje que representaba lo asignado al SEMEFO del total de la Fiscalía y Procuraduría, los estados que registraron un valor encima del percentil 90 se puntuaron con un 1.
- b. **Laboratorios móviles.** Debido a la necesidad de desplegar las capacidades periciales a los puntos donde se ubiquen los cuerpos o restos de cuerpos, se calificó con 1 a los estados ubicados por encima del percentil 90 respecto al número de laboratorios móviles.
- c. **Número de sistemas de información prioritarios.** Dentro de las 8 opciones de sistemas de información para registro de datos en materia pericial y/o forense del CNPJE 2019 se puntuó con 1 a las entidades que se ubicaran en el percentil 90 o por encima de este, respecto del número de sistema empleados que todos los estados reportaron.
- d. **Porcentaje de camiones y camionetas.** En el mismo sentido de la variable de laboratorios móviles es fundamental contar con vehículos adecuados para el traslado

de evidencia, en este caso los camiones y camionetas son el mejor transporte. Así, de la información provista por el CNPJE 2019, se puntuó con 1 a las entidades que se ubicaran en el percentil 90 o por encima de este, respecto del porcentaje de camionetas y camiones del total de vehículos que todos los estados reportaron.






### C. Procesos

- a. **Protocolos.** Dentro del instrumento de Servicios Médicos Forenses que se requirió por parte del ONC se puntuó con 1 si el estado registró que implementaba algún protocolo y con 2 si mencionaba además el Protocolo de Tratamiento e Identificación Forense.
- b. **Mecanismos de coordinación con otros SEMEFO.** La capacidad de coordinación entre SEMEFO es una condición necesaria para otorgar justicia a los familiares de los desaparecidos a través de la identificación de sus víctimas. En este sentido, en el contexto actual de violencia es común que los cuerpos de personas desaparecidas en algún estado del país aparezcan en otro distinto, por eso, se puntuó con 1 a los estados que registraran en el instrumento Servicios Médicos Forenses la existencia de algún mecanismo de coordinación.

De esta forma, el total de 9 variables fueron puntuadas, para asignar una escala de calificación como sigue:

- **Bien.** A los estados que puntuaron 5 y 6
- **Regular.** A los estados que puntuaron 4 y 3
- **Mal.** A los estados que puntuaron 2
- **Muy mal.** A los estados que puntuaron 1 y 0
- **Sin información.** A Jalisco cuya información no se obtuvo a través de las fuentes disponibles o consulta de información.

Los resultados se presentan a continuación:

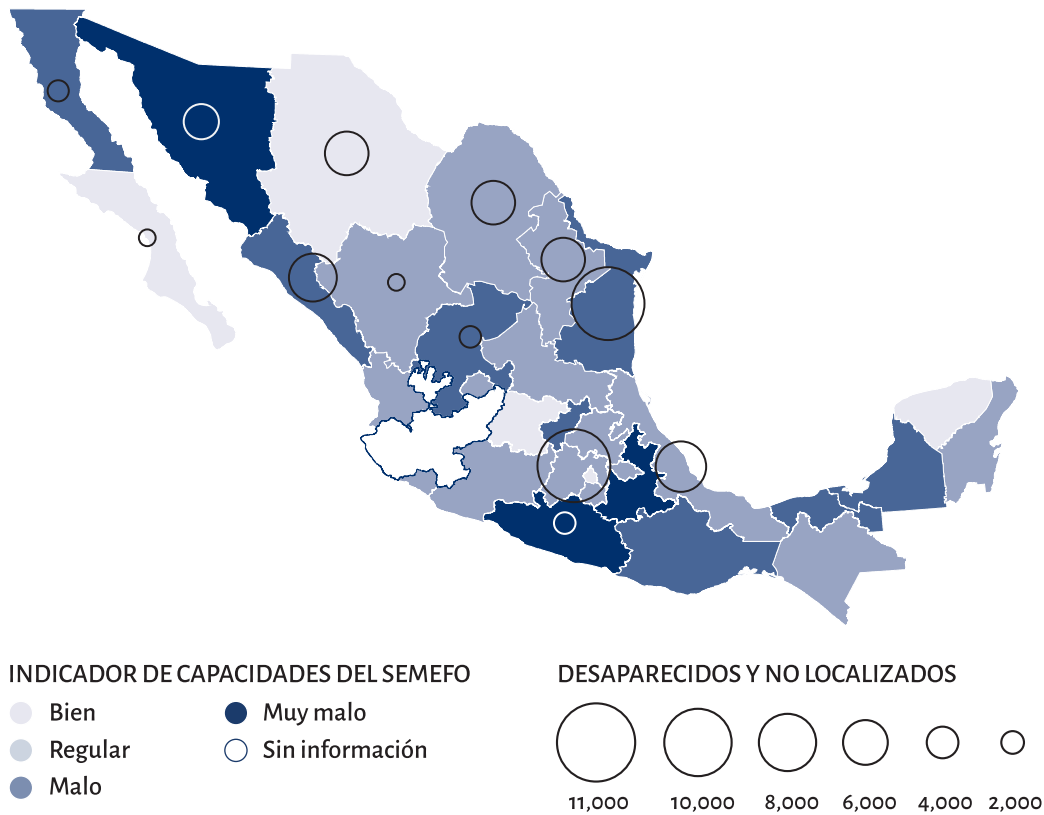
	Bien	Chihuahua, Ciudad de México, Baja California Sur, Guanajuato, Yucatán
	Regular	Aguascalientes, Chiapas, Coahuila de Zaragoza, Hidalgo, México, Quintana Roo, Tlaxcala, Colima, Durango, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Veracruz de Ignacio de la Llave
	Malo	Campeche, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas, Zacatecas, Baja California <sup>23</sup> , Oaxaca, Sinaloa
	Muy malo	Guerrero, Puebla, Sonora
	Sin información	Jalisco <sup>24</sup>

<sup>23</sup> Respecto a Baja California es importante señalar que el Servicio Médico Forense en Baja California no lleva a cabo tareas de identificación de personas, dicha tarea es llevada a cabo específicamente por la Fiscalía General del Estado

<sup>24</sup> En el caso de Jalisco, la información de su unidad administrativa responsable del servicio médico forense no se encuentra disponible en los censos del INEGI.

Finalmente, con el objetivo de contrastar las capacidades forenses con la problemática de desaparecidos se muestra el siguiente mapa donde se identifica que estados como Tamaulipas y Sinaloa no solo carecen de capacidades forenses, si no que enfrentan una severa problemática de desaparecidos. Por otro lado, Chihuahua y Guanajuato cuentan con capacidades para hacer frente a la problemática de desaparecidos que registra su entidad. Este mapa también es relevante porque abona a la discusión sobre la propuesta de institutos forenses regionales, si bien en teoría podría ayudar a los estados, en la práctica preocupa la continuidad de medidas como esta que parecieran más ser soluciones con poca estrategia de implementación. Formar capacidades forenses es una actividad que toma mucho tiempo y una amplia inversión de recursos para su operación y mantenimiento como se demostró en los diferentes indicadores de este apartado.

Mapa 3. Indicador de capacidades forenses y registro de personas desaparecidas 2018



Fuente: Elaboración del ONC.

En este sentido, es fundamental consolidar las capacidades gubernamentales en materia forense para lograr que los actos y diligencias de investigación en materia de desaparición forzada e involuntaria tengan una mayor celeridad y permitan al menos dos resultados:

- Ofrecer certeza a los familiares acerca de los procesos científicos realizados para la ubicación e identificación de la víctima de desaparición forzada o involuntaria, atendiendo una de las exigencias más relevantes de los familiares y los colectivos; y

- comprobar o replantear la hipótesis de caso definida por el Agente del Ministerio Público para continuar con el procedimiento penal e identificar al o los responsable(s) del delito.

La evidencia cuantitativa presentada en este capítulo da cuenta de que las capacidades periciales y forenses están rezagadas en términos del personal, el equipamiento, la infraestructura, el presupuesto y los procesos. Sin embargo, la situación también es desigual en las instituciones ya que algunas reportan mejores capacidades que otras. Si se mantiene la ocurrencia desmedida de homicidios y de desapariciones, es probable que estas capacidades se vean rebasadas en el corto o mediano plazo. Bajo esta perspectiva, el crecimiento marginal del andamiaje institucional resulta insuficiente dadas las presiones ocasionadas por el descubrimiento cotidiano de fosas clandestinas en el territorio y los rezagos en la identificación de personas fallecidas desconocidas.

El diagnóstico expuesto previamente no apunta únicamente a las unidades de servicios periciales y médico forenses sino que refleja otras problemáticas estructurales en cuanto a la formación de capital humano especializado en los centros de educación superior públicos y privados y la prioridad presupuestal al interior de las procuradurías y fiscalías estatales de las que dependen la mayor parte de estas instituciones.

De igual forma, es importante tener en cuenta cuáles son los alcances y limitaciones de estos servicios pues por más recursos que se les destinen o se fortalezca el marco institucional a través de la creación de comisiones estatales y fiscalías especializadas, estas organizaciones operan atendiendo caso por caso por lo que no poseen fortalezas para encausar análisis de corte sistémico que pudieran optimizar las búsquedas e investigaciones a una mayor escala.

Además, como se ha comentado desde un principio, las víctimas indirectas han creado capacidades para coproducir parte de las actividades que por ley correspondían solamente al gobierno. Esta relación entre familiares y gobierno ha ido evolucionando generalmente de forma positiva, del desinterés y la falta de empatía hacia una mayor colaboración y cooperación. Sin embargo, como reconocen los propios colectivos y familiares de las víctimas falta mucho por hacer, no será suficiente con dotar a los SEMEFO de capacidades forenses o contar con una Base Nacional de Datos Forenses actualizada en tiempo real, es fundamental el liderazgo político e institucional para transformar los procesos de una visión centralizada a una de colaboración, en la solución de un problema que necesita urgente atención.

En la siguiente sección se describen los elementos de estos mecanismos de colaboración o gobernanza entre los actores de nuestra problemática, así como la evolución que han tenido los colectivos tanto en la generación de capacidades propias como la de intercambio de información y actividades con las autoridades.

# 2

## La gobernanza para la atención del problema de los desaparecidos

Las capacidades de los SEMEFOS están rebasadas frente al reto que implica el incremento de muertes violentas, el hallazgo de múltiples fosas clandestinas y la amplia cantidad de personas desaparecidas en México. Esta situación ha ocasionado que diversos actores sociales, especialmente, los familiares de personas desaparecidas tengan que ocupar un rol mucho más participativo, ya sea para subsanar aquello que no llevan a cabo las autoridades o bien para detonar los servicios que deben brindar las áreas forenses, de atención a víctimas y de procuración de justicia. Ante la particularidad de este fenómeno, es pertinente reflexionar sobre la visión de gobernanza en torno a la búsqueda de personas desaparecidas y cuáles son sus implicaciones en función de que las desapariciones constituyen violaciones a derechos humanos.

La toma de decisiones para atender problemas públicos ha dejado de ser responsabilidad de un solo actor. Las presiones de sectores no estatales han promovido que el Estado sea desplazado como el principal referente para dar forma a las respuestas que atienden a las necesidades de la sociedad que gobiernan. Las decisiones para la solución de los problemas ya no solo emergen y son dirigidas desde el interior de los márgenes de gobierno. Ahora, actores no gubernamentales también han ganado protagonismo en los procesos de toma y ejecución de decisiones. Esto no es una situación nueva, pues desde hace más de tres décadas estas expresiones de participación y cogestión han sido conceptualizados como gobernanza (Zurbriggen, 2011).

La gobernanza refiere a la capacidad del sistema político o, mejor, de sus gobernantes para administrar los gobiernos en forma eficaz, como representantes (legítima y democráticamente elegidos), que establecen mecanismos adecuados para escuchar e incorporar las demandas de sus ciudadanos” (Alvarado y Lemus, 2012:). Para Natera Peral (2005), es una forma de gobernar distinta a la regulación jerárquica del Estado y también distinta a la del mercado, que se caracteriza por mayores grados de interacción entre el Estado y actores no estatales.

En Europa la gobernanza ha sido estudiada para entender la pérdida de centralidad del Estado y se ha utilizado para analizar la forma en que distintos actores no estatales han cobrado mayor importancia para incorporarse como solucionadores de temas públicos como los son ambientales, económicos o sociales. Mientras que, en América Latina, y en especial en México, la propuesta ana-

lítica de la gobernanza se ha diluido en una serie de discusiones, en donde se resalta que los límites entre lo público y lo privado no quedan claros y, con ello, la idea de que la dotación de los servicios que provee el Estado están sometidos a la lógica mercantil (Zurbriggen, 2011)<sup>25</sup>

De esta manera, si enfocamos el análisis gobernanza-violencia e inseguridad, los estudios son aún más escasos para entender cómo estas sinergias socio estatales dan respuesta a un problema que se manifiesta a nivel local e internacional (Alvarado y Lemus, 2012). Esto se hace más patente en lo que respecta a América Latina y, en particular, en México. Una propuesta de análisis para entender la gobernanza frente a la delincuencia, en el contexto mexicano, es el documento de Alvarado y Lemus (2012) en este se identifica la complejidad para hablar de nuevas formas para incorporar a grupos de la sociedad civil para la atención de problemas como lo es la inseguridad y la violencia<sup>26</sup>.

De acuerdo con los autores, la delincuencia transnacional organizada ha afectado a la democracia en varias formas, pues el supuesto de que las democracias trabajan por el interés general de la comunidad termina debilitado dado que la heterogeneidad de intereses y la desigualdad política distorsiona la formación de mayorías. Este efecto provocado por grupos de interés termina por tener capacidad de veto. De esta forma, cuando se habla de gobernanza en torno a la violencia, la delincuencia y la falta de seguridad más bien hay que hablar de los equilibrios generados entre las fuerzas de los actores que actúan en la formalidad e informalidad (Alvarado y Lemus, 2012).

Así pues, podemos decir que los procedimientos para generar sinergias de colaboración no son procesos en donde la mera voluntad de actores interesados, para mejorar una política pública, son los que promueven o impulsan acciones. Ello se debe a que también hay una serie de actores y condiciones que complican – y obstaculizan- la formulación de políticas públicas para reducir las conductas violentas y delictivas.

En el caso de las desapariciones y de ejercicios de gobernanza, hay poca evidencia documentada y sistematizada de casos exitosos en los cuales las sinergias de colaboración entre el gobierno y la sociedad civil hayan sido eficaces. Si bien es cierto que experiencias en donde participa la sociedad civil cada vez son más comunes, como la creación de leyes para castigar y prevenir la desaparición, el diseño de protocolos de búsqueda, la creación de comisiones de búsqueda o la convocatoria de especialistas para atender casos específicos de desaparición de personas; en los hechos, esto no ha logrado reducir o atajar de manera efectiva la problemática de las desapariciones en México. Un ejemplo de lo mencionado es que los procesos de encuentro entre la sociedad civil y gobierno no han suscitado una reducción de la incidencia de este delito. A finales de 2016, las cifras oficiales indican que en el país habían desaparecido alrededor de 30 mil personas (Yankelevich, 2107). Para el 2019 se ha estimado que el número supera los 60 mil (SEGOB, 2019)<sup>27</sup>.

Por otro lado, en el tema de las desapariciones hay actores que se colocan en la informalidad y que influyen en la forma en que se atiende el tema de la identificación y localización de personas desaparecidas. Es decir, que la falta de efectividad posiblemente esté determinada por los intereses que ven inmersos en la gobernanza del fenómeno de los desaparecidos. Por ejemplo, la desaparición

25 En este tipo de bibliografía en muchas ocasiones, difícilmente se exponen distinciones frente a conceptos como participación ciudadana o gobernabilidad.

26 La propuesta de estos autores está diseñada para comprender los procesos de gobernanza de la criminalidad en las urbes.

27 Es necesario señalar la metodología y criterios a partir de los cuales se contabilizaron y sistematizaron los casos dados a conocer por la SEGOB no es pública, pues únicamente lo que han presentado las autoridades es un ppt con el reporte de cifras. Debido a ello, es posible considerar que aún continuamos con la falta de certeza sobre cuántas personas desaparecidas hay en el país.

de los 43 estudiantes de Ayotzinapa dio muestras que en ocasiones las instituciones de seguridad y justicia -sobre todo locales- se encuentran vinculadas con los perpetradores de las desapariciones<sup>28</sup>. Así, queda expresado cómo en la gobernanza de las desapariciones no solo actúan actores formales, sino de aquellos que actúan en la informalidad. Pero no solo es el caso de Ayotzinapa el que ejemplifica la influencia de actores ilegales para atender las expresiones de violencia de la desaparición, pues hay una serie de casos documentados por periodistas y académicos en los cuales se ha mostrado que mientras los agentes del Estado son los ejecutores, grupos del crimen organizado son los autores intelectuales o a la inversa (Mastrogiovanni y Avilés, 2014, Zavaleta, 2018, Turati, 2018).

Además, no debemos soslayar que la inmovilidad de los familiares de los desaparecidos se ve determinada por la capacidad de veto que tienen los grupos del crimen organizado. Activistas y/o académicos han señalado que, muchas veces, la falta de denuncia de un caso de desaparición se debe a que grupos del crimen organizado han cooptado la posibilidad de acusación y/o organización de víctimas de desaparecidos (Mastrogiovanni, 2014; Zavaleta, 2018; Villarreal, 2014). Así pues, la forma en que se relacionan actores formales e informales son los que estructuran la gobernanza para atender el problema de los desaparecidos.

Por tanto, estas asimetrías de poder generan poca influencia de las propuestas originadas desde los sectores afectados por las desapariciones. Así, los grupos que promueven una mejora de los procesos de búsqueda e investigación de desaparición de personas tienen un papel secundario en el diseño de respuestas al problema: se siguen estableciendo relaciones jerárquicas para la atención del tema sin que haya una permeabilidad de las propuestas emergidas desde la esfera social o del mercado.

Estas asimetrías han generado que la localización y reconocimiento de las víctimas sean altamente ineficientes (Zavaleta, 2018; Turati, 2018). Las autoridades en sus distintos niveles llegan a cometer una serie de negligencias en los procesos de localización e identificación de las víctimas, lo que entorpece o impide que los familiares conozcan el paradero de sus seres queridos. Entre las negligencias documentadas se mencionan la falta de integración de las carpetas de investigación (Villarreal, 2014), incorrectos procesos de registro de elementos clave de cadáveres (Turati, 2018), mal manejo de cuerpos en procesos de inhumación (Zavaleta, 2018) o exhumación (Turati, 2018), entre otros.

Las fallas sistemáticas de las autoridades han dado la posibilidad para que organizaciones sociales pongan en marcha acciones a fin de hacer frente al importante problema de las desapariciones de personas en nuestro país. Así, entre las principales acciones de estas organizaciones son el registro y documentación de casos, denuncia pública, diálogo con las autoridades, impulso de marcos legales y creación de redes (Villarreal, 2014).

Aunado a lo anterior, la organización social ha puesto en funcionamiento procesos de búsqueda de sus familiares, ya sea de manera independiente o buscando el apoyo de las autoridades. En algunos casos, los colectivos de familiares -y organizaciones no gubernamentales- promueven ejercicios científicos y legales rigurosos para dar con el paradero de las víctimas de desaparición, tal es el caso del Equipo Mexicano de Antropología Forense (EMAF) quien capacita a grupos de familiares de desaparecidos a fin de incrementar las posibilidades de localización de las víctimas. Otros sectores sociales solo buscan dar con el paradero de sus familiares o víctimas, sin que los elementos técnicos

28 Recordemos que en el proceso de investigación del caso Ayotzinapa las policías locales de la región se vieron implicadas en los hechos ocurridos entre el 26 y 28 de septiembre de 2014.



tengan un factor determinante en la búsqueda y con lo cual se puede estar renunciado a la justicia y a la verdad (Robledo, 2020). Mientras que otros buscan construir los mecanismos ciudadanos permanentes que posibiliten la identificación de sus seres queridos, tales como bancos de ADN.

Aun así, este tipo de acciones no pueden verse desligadas de los procesos de gobernanza, pues desde nuestro punto de vista, las acciones emprendidas por la sociedad civil han terminado por tener algunos impactos en la forma de atender el problema de las desapariciones en nuestro país. Aunque, no siempre estas propuestas terminen por darle mayor eficacia y eficiencia a las decisiones que aún son exclusivas de los actores políticos, a pesar del nuevo marco jurídico en la materia donde se menciona la obligatoriedad de mantener informado a las víctimas indirectas del proceso de investigación por parte del Agente del Ministerio Público.

En resumen, de forma ideal, la gobernanza debería dar forma a políticas públicas más efectivas. Sin embargo, en los hechos hay distintos intereses que dan forma a las políticas para atender el problema de los desaparecidos. En algunos casos se logra tener éxito, pero hay mayores elementos para pensar que el problema está lejos de solucionarse con la gobernanza vigente del fenómeno de las personas desaparecidas en México. Más que pensar que la solución emergerá al interior de los márgenes de la esfera Estatal, es necesario que los grupos que tienen un interés legítimo por el mejoramiento de los procesos de búsqueda e identificación de las víctimas de desaparición sigan generando sus propuestas y que estas sean incorporadas al quehacer gubernamental, tratando de reducir la capacidad de veto de los grupos que actúan en la informalidad y la apatía gubernamental para innovar en la forma de implementar política pública.

## **2.1 Participación de los colectivos de familiares de personas desaparecidos en el proceso de investigación forense**

En México, el fenómeno de las desapariciones forzadas e involuntarias han puesto en evidencia la necesidad imperante de un proceso de investigación forense eficiente en la búsqueda de personas que han sido víctimas. Dadas las características del contexto nacional de seguridad, dar con el paradero de alguien implica no solo iniciar una búsqueda en vida sino también en muerte, donde dos actores son fundamentales: los familiares de las víctimas y las autoridades.

Con el número creciente de muertes violentas, de hallazgos de fosas clandestinas y de personas desaparecidas en México, las capacidades institucionales del gobierno han sido insuficientes para dar respuesta a la demanda de búsqueda e identificación de personas como se aprecia en el capítulo anterior. Esto lo han experimentado uno a uno los familiares de personas desaparecidas cuando acuden con las autoridades correspondientes para darle seguimiento a su caso y ven que no hay avances.

Debido a esta situación, desde la sociedad han surgido diversos actores quienes con su trabajo, han colaborado tratando de subsanar algunas áreas de oportunidad identificadas en el proceso de investigación forense. Ello lo han llevado a cabo ya sea mediante la creación de capacidades sociales especializadas o bien impulsando medidas para el fortalecimiento institucional de las instancias involucradas. Uno de estos actores prioritarios son los colectivos de familiares de personas desaparecidas, quienes han sido fundamentales para la visibilización de las desapariciones y de la crisis forense en México. A partir de lo que han aprendido con su propia experiencia han aportado con su trabajo, elementos de diversa índole para fortalecer el proceso de investigación forense y con ello, tener herramientas institucionales más eficientes en la búsqueda de sus seres queridos.

Este no ha sido un camino sencillo ni homogéneo para los colectivos pues han enfrentado obstáculos de diversa naturaleza que van desde el entorno criminal en el que llevan a cabo las búsquedas; la apertura o cierre de espacios de incidencia en las instituciones en función de los criterios individuales de los funcionarios públicos; la falta de recursos; entre otros. Con el objetivo de plasmar el rol clave que los colectivos han desempeñado en materia forense, es importante describir e identificar por qué surgieron y cómo han ganado un lugar en el espacio político y público.

### 2.1.1 ¿Por qué y cómo aparecen los colectivos de búsqueda en México?

Los colectivos de familiares en México son formas de organización social que buscan la interlocución con autoridades para dar seguimiento puntual a casos concretos de personas desaparecidas (Villareal, 2016), emergen de un proceso histórico y sistemático que fue permeando en siglo el XX a lo largo de toda América Latina como respuesta a las desapariciones forzadas principalmente incitadas por sus ejércitos. Díaz (2015), define a estas desapariciones “como parte de una estrategia global en contra de los movimientos sociales en América Latina, derivado de un clima político represivo y ‘anticomunista’ que se extiende por todo el cono sur, principalmente en medio de dictaduras militares”.

En el país, la Guerra Sucia ocurrida a finales de los años 70, es reconocida por ser el primer antecedente histórico que propició la formación de colectivos de familiares que están organizados para la búsqueda de sus desaparecidos en México. Sus demandas principalmente estaban encausadas en tres ejes principales: a) la lucha por el esclarecimiento de los hechos; b) el castigo a los culpables, y c) buscar con vida a las personas que desaparecieron.

Si bien el número de colectivos de esa época en el ámbito nacional varía en función de la literatura consultada (Díaz, 2015), al menos hay cuatro grupos de familiares que han mostrado mayor incidencia social en los últimos lustros y estos son: el Colectivo Eureka, el Comité 68, la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas (AFADEM) y el Colectivo Hijos de México. El Colectivo Eureka es el primero en adoptar la frase “Vivos se los llevaron, vivos los queremos” que hasta la fecha es emblema de un amplio número de familiares que a lo largo de los años se han sumado a la búsqueda de personas desaparecidas en el país.

La organización de las familias no cesó después de la Guerra Sucia, especialmente por dos motivos: a) las víctimas de esa época aún permanecen desaparecidas y b) comenzaron a gestarse otros patrones de desapariciones que cobraron víctimas. Esto último es lo que dio lugar a la intervención de familiares de víctimas en la búsqueda de sus seres queridos en Ciudad Juárez en 2004. Sin embargo, pese al papel crucial que desempeñaron en ese caso, aún no se les denominaba colectivos y enfrentaron una situación distinta al de las desapariciones que comenzaron a ocurrir en el marco del combate al crimen organizado durante la administración de Felipe Calderón.

Es en este contexto, fue en Coahuila, en diciembre de 2009 que apareció el primer colectivo de familiares de desaparecidos en el país<sup>29</sup>, Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC). Este es un caso emblemático del desarrollo temprano de los colectivos en esta entidad federativa, asunto que cobró más fuerza que en Nuevo León y Tamaulipas, donde el número de desaparecidos de ese año era mayor.

29 Nos referimos a FUUNDEC como el primer colectivo del siglo presente en el marco del combate a los cárteles de las drogas. El colectivo EUREKA es un antecedente de la década de los setentas del siglo XX cuyo origen fue la búsqueda de personas desaparecidas por razones políticas en la Guerra Sucia.



*Es el primer grupo que el 19 de diciembre de 2009 sale públicamente como colectivo a denunciar que hay desapariciones usando ese término: Dijimos están desapareciendo a la gente y el gobierno no está investigando”.*

**Miguel Navarro, colectivo en Coahuila, entrevista.**

Para los fines de esta investigación FUUNDEC es el punto de arranque para analizar cómo el trabajo de los colectivos ha influido de manera positiva en la 'gobernanza' en torno a las desapariciones forzadas e involuntarias. FUUNDEC representa un caso paradigmático en la evolución de los colectivos, ya que a partir de su surgimiento las organizaciones de la sociedad civil dejaron de ser las únicas que acompañaban casos de desapariciones. La conformación de este colectivo abre la posibilidad a los familiares de compartir su experiencia y los saberes acumulados con las nuevas víctimas de este delito.

Adicionalmente, puede apreciarse que después del nacimiento de FUUNDEC comenzaron a conformarse otros colectivos tal es el caso de Fuerzas Unidas por Nuestro Desaparecidos en Nuevo León (FUNDENL), Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco (FUNDEJ), Asociación Unidos por los Desaparecidos de Baja California, entre otros.

La emergencia de este nuevo actor social fue significativa pues se dio en un periodo caracterizado por el incremento de la delincuencia, de la violencia criminal, de las violaciones a derechos humanos, así como de la insuficiencia de las instituciones de seguridad y justicia frente a esta problemática. Ante este escenario, el nacimiento de los colectivos significaba la posibilidad de que desde la sociedad civil no solo se acompañaran los casos y se documentaran las fallas de los procesos de búsqueda e investigación, sino que diseñaran e impulsaran propuestas para enfrentar este problema y fortalecer al Estado. Además, se exige al Estado hacerse responsable de las desapariciones por comisión y por omisión.

Los colectivos comenzaron a multiplicarse en el país a un ritmo similar al de la comisión de desapariciones. Ello implicó un reto mayor para que se organizaran, para que compartieran herramientas e impulsaran las medidas que consideraban necesarias para comenzar a enfrentar las desapariciones. Como resultado de esto, en marzo de 2015 surgió el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México conformado inicialmente por 35 colectivos de todo el país y organizaciones de la sociedad civil de México, Centroamérica y Estados Unidos con el objetivo de incidir en materia legislativa. El Movimiento ha crecido, agrupa actualmente a más 70 colectivos, organizaciones de la sociedad civil, más aquellos familiares que llevan a cabo búsquedas individualizadas. En comparación con los grupos de colectivos emanados de los años 70, sus demandas se han ampliado y ahora van desde la interlocución con los diferentes aparatos del Estado hasta la búsqueda de la verdad y la justicia.

Cabe destacar que estos cambios de organización social en el país han respondido en mayor medida a las diferentes características que desde hace unos años, se encuentran intrínsecas en el fenómeno de personas desaparecidas en México. Por ejemplo, durante los años de la Guerra Sucia, el Estado a través de los aparatos militares era el principal perpetrador de las desapariciones que se dieron generalmente en el centro y sur de país (Robledo, 2016) y en su mayoría, las víctimas fueron parte de movimientos opositores que llevaron a cabo sus protestas en plazas públicas o espacios abiertos.

En los últimos años, las consecuencias de la violencia en México han abierto una nueva etapa en la conformación, expresión y actividades de los colectivos que buscan alguna víctima de desaparición forzada o involuntaria. Especialistas como Carolina Robledo, explican que estas nuevas formas de organización social son el resultado de que, a finales de 1990 una serie de factores a nivel interno

y externo, comienzan a transformar los equilibrios de poder desde lo local y con ello la dinámica y ejercicio de la violencia criminal en el país. En este sentido, Robledo menciona que:

“ El desmantelamiento de la práctica autoritaria dominante [el debilitamiento del Partido Revolucionario Institucional], (...) La descapitalización del campo y la implantación de políticas antidrogas en el marco de la descentralización administrativa, fortalecieron los arreglos locales y regionales de ciertos actores involucrados en el narcotráfico y en la política, y generaron crisis en otros. (...) A estas dinámicas propias de la ciudad fronteriza se sumaron factores externos como la implementación de políticas antidrogas en Sudamérica, que hicieron de México un espacio privilegiado para abastecer el mercado norteamericano y la apertura económica que propició la emergencia de organizaciones criminales transnacionales”.

**(Carolina Robledo, 2016)**

La evolución del ejercicio y formas de violencia en el país comenzaron a tener un impacto en las desapariciones; esto debido a que ya no solo los agentes del Estado eran los posibles sujetos activos de las desapariciones sino que ahora también comenzaron a ser partícipes otros actores tales como los grupos de crimen organizado. La participación de dichas organizaciones en la comisión de desapariciones no solo amplía el abanico de sujetos activos y finalidades por las que se perpetra, sino que además tiene efectos en el estado en que se encuentran los cuerpos debido al tipo de violencia ejercida. Una de las especialistas entrevistadas lo explica:

“ Eso implica que cuando hay esta expresividad en la violencia con la que se tratan los cuerpos es porque hay una competencia simbólica entre grupos criminales que están buscando ir más allá del límite de crueldad establecido para que el mensaje sea más contundente y marcado también el control territorial”.

**Graciela Arvide, socióloga, entrevista.**

Por parte de los colectivos, hay un amplio conocimiento de que estas muestras de competencias simbólicas en los cuerpos encontrados les permiten conocer el grupo criminal que se encuentra trabajando en la zona. Por ejemplo, en una de las entrevistas se mencionó que en Veracruz durante el 2011, el cambio de gobierno de Fidel Herrera a Javier Duarte se caracterizaba por encontrar a personas desaparecidas decapitadas. Sin embargo, gradualmente, se fueron encontrando cuerpos espasados con objetos encima y finalmente la presencia de Los Zetas en el estado durante 2017 y 2018, dejó al descubierto zonas de exterminio como las encontradas en Tihuatlán y la Gallera.

Otro integrante de un colectivo que se entrevistó para esta investigación considera que este cambio de patrón en las desapariciones también se observa incluso, cuando no se habla de grandes estructuras criminales. Por ejemplo, en el caso de Veracruz, las mujeres víctimas de feminicidios. Respecto a esta particularidad plantea que:

“ *Un asunto que se ha invisibilizado por la violencia generalizada es la violencia feminicida que se oculta en las desapariciones, se van perdiendo y entonces hay algunas zonas donde ha incrementado la violencia contra las mujeres en un término de feminicidios. Generalmente son los esposos los que asesinan, ahora ocultan los cuerpos o ya son un poco más cuidadosos, entonces se va complejizando el contexto”.*

**Miguel Navarro, colectivo en Coahuila, entrevista.**

Por otro lado, cabe destacar que las dinámicas propias de los grupos delictivos no son la única causa que permite explicar los patrones en las desapariciones en el país. La experiencia de los colectivos y de los mismos especialistas, indican que un factor sustancial que permite comprender estos cambios es la conformación de grupos especiales como parte de los cambios en las estrategias de seguridad que dejan un blanco abierto para que las desapariciones ocurran en manos de los mismos agentes del Estado.

Desde esta perspectiva, de acuerdo con lo referido por familiares de personas desaparecidas y en literatura especializada, estas pueden ser cometidas por cualquier cuerpo de seguridad. En este sentido, se menciona que el Estado ha ampliado estas prácticas ilegales hacia otros cuerpos de seguridad como los policías municipales, los policías de tránsito, los integrantes de operativos conjuntos, entre otros más. Respecto a la evolución de esta práctica, una académica nos explica:

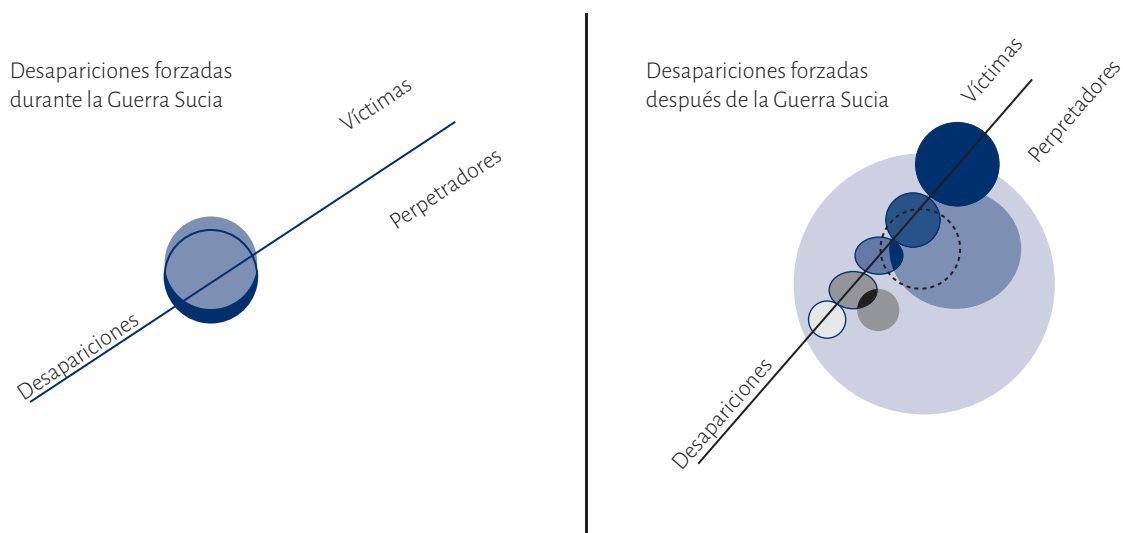
“ *No podemos entender la desaparición en México si no vemos las desapariciones de los años setenta, si no vemos la formación del Estado mexicano y de las policías y de las instituciones militares a largo plazo. Esas son prácticas que se instalan en los ejércitos, en las policías, pero con una historia, con una trayectoria muy larga; entonces hay que entender todo eso y eso implica que para entender la desaparición te tienes que ir a entender los contextos”.*

**Graciela Arvide, socióloga, entrevista.**

Como parte de otros cambios en los patrones identificados durante el trabajo en campo, se subraya que también el perfil de las víctimas ha cambiado. Como se puede apreciar en el esquema 1, durante la Guerra Sucia el patrón de las desapariciones se resumía en mayor medida, en dos esferas: como víctimas están los grupos de activistas u opositores al gobierno y como perpetradores, al Estado mediante sus diferentes cuerpos de seguridad.

Con el paso de los años y en función de cada contexto, las víctimas de desaparición también se han diversificado. Algunos especialistas y la experiencia misma de los colectivos señalan que cada vez son más recurrentes los casos en contra de sectores vulnerables como indígenas, migrantes o personas de escasos recursos; seguido de personas jóvenes, mujeres, niños, activistas ambientales y profesionistas (especialmente doctores y enfermeras). Por su parte, los perpetradores también se han multiplicado. En este caso se habla principalmente del crimen organizado, el Estado a través de sus cuerpos de seguridad, actores aislados con motivaciones individuales (como en los casos de feminicidio) y en dos ocasiones se mencionaron a compañías transnacionales (ver esquema 1, página 94).

Esquema 1. Cambios en las víctimas y victimarios en las desapariciones forzadas en México



Fuente. Elaborado por el ONC.

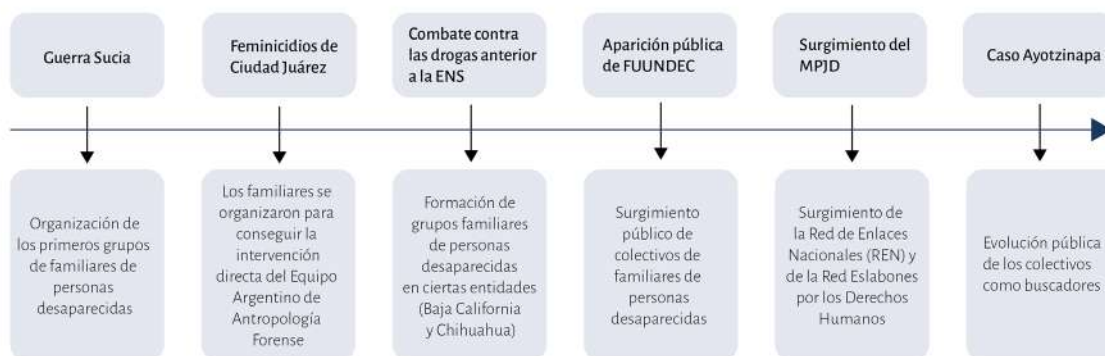
Este nuevo patrón de las desapariciones en México vino acompañada de un incremento importante de estos delitos, así como de fosas clandestinas en las que fueron ubicados los restos de las personas privadas de la vida. En la medida en que el problema de desapariciones ha crecido también lo han hecho el número de colectivos en el país y los actores nacionales e internacionales que se han sumado a la búsqueda de personas.

### 2.1.2 Evolución de los colectivos de familiares de personas desaparecidas después de la Guerra Sucia

El incremento en el número de desapariciones, el estado en que comenzaron a ser encontrados los restos de personas asesinadas y la falta de una respuesta institucional ante este problema, han sido factores que han detonado la maduración de los colectivos de familiares de personas desaparecidas. En este contexto es posible identificar seis cohortes de la evolución de la organización de los familiares de personas desaparecidas definidos por los siguientes eventos clave: la Guerra Sucia, los feminicidios de Ciudad Juárez, el combate contra a las drogas anterior a la Estrategia Nacional de Seguridad (ENS) de la administración encabezada por Felipe Calderón, la aparición pública de FUUNDEC, el surgimiento del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) y la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos.

El esquema 2 presenta esas cohortes con base en los seis acontecimientos emblemáticos para la organización los familiares de personas desaparecidas (ver esquema 2, página 95).

Esquema 2. Cohortes de la evolución de los colectivos de familiares de personas desaparecidas



Fuente: Elaborado por el ONC

Uno de los rasgos que ha tenido la participación de los familiares de personas desaparecidas desde la época de la Guerra Sucia es que han rebasado paulatinamente al Estado, madurando y transformando su papel como actores cruciales ante la crisis de seguridad en México. Esto ha sucedido de manera paralela a un incremento de la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad y a la evolución de los ejercicios de violencia que han derivado en la saturación de los Servicios Médicos Forenses con cuerpos no identificados; el hallazgo de múltiples fosas clandestinas; la localización de hornos o cocinas en los que se deshacen de restos y evidencias; la amenaza de grupos del crimen organizado para quienes tratan de indagar lo sucedido a sus seres queridos.

Es importante señalar que en comparación con los colectivos de los años 70, periodo en que las desapariciones tenían como único responsable al Estado y ocurrían en contra de esferas sociales muy definidas, los nuevos colectivos se enfrentan a micro contextos que evitan la homogeneización de sus búsquedas. Debido a esta situación es posible advertir patrones disímiles de las desapariciones, las características de los lugares en donde se ubican las fosas clandestinas y las condiciones en que se encuentran los restos de personas sin identificar en función del lugar, los actores involucrados y cómo ejercen la violencia contra las víctimas y las propias comunidades.

De esta manera, es común encontrar en las entrevistas elaboradas y las referencias bibliográficas consultadas, puntos de inicio diferenciados respecto al momento en el cual comienzan las desapariciones forzadas e involuntarias en sus entidades, y con ellas el trabajo de los colectivos. Así, después de la Guerra Sucia, los familiares de las mujeres desaparecidas en Ciudad Juárez marcaron en México un hito en la materia.

Ello se debe a que se trató de un caso de alto impacto relacionado con la desaparición y femicidio de cientos de mujeres en Chihuahua, en el cual los familiares jugaron un papel fundamental para la localización e identificación de los restos hallados. En este sentido, es pertinente recordar que tan solo de 1993 a 2006, se contabilizaron más de 420 mujeres asesinadas que en su mayoría, cuando eran encontradas, se desconocía su identidad (La Jornada, 2016). En este punto, las primeras búsquedas por parte de los familiares eran largos procesos en solitario. Este caso es particularmente relevante porque con estos primeros lazos comunitarios lograron que, a través de sus exigencias, el

gobierno mexicano implementara el primer espacio de colaboración con el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) para la identificación de los restos encontrados en 2004.

En el marco de las búsquedas solitarias que comenzaron a gestarse en Chihuahua, hubo otros casos similares en Baja California en donde se conformaron grupos de familiares de personas desaparecidas que emprendieron la búsqueda de sus seres queridos. Un rasgo particular es que emergieron en una época en la que se llevaba a cabo el combate contra las drogas, sin embargo, este tuvo lugar más de una década antes de la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad durante la administración de Felipe Calderón. Algunos académicos denominan a este periodo como la primera guerra contra las drogas, pues se plantea que en dicha época el solo hecho de vivir en aquellos territorios en disputa entre los grupos de crimen organizado, en donde había fuerte presencia del ejército y de la policía implicaba un alto riesgo de ser víctima de una detención-desaparición.

Un ejemplo de ese tipo de casos que dio lugar a la organización de un grupo de familiares de personas desaparecidas fue encabezado por Cristina Palacios de Hodoyán, mamá de Alejandro Hodoyán, quien se encuentra desaparecido desde el 15 de marzo de 1997. Cristina junto con otras personas que tenían a un familiar desaparecido en Baja California comenzaron a realizar las búsquedas de sus seres queridos y en 2007 formaron la Asociación Ciudadana contra la Impunidad A.C., que desde sus inicios pugna por la realización de estudios genéticos a todo aquel resto ubicado en fosas clandestinas y por la seriedad de las búsquedas por parte de las autoridades correspondientes.

Carolina Robledo, especialista en el tema, considera que estas agrupaciones de familiares sientan las bases de lo que actualmente conocemos en la semántica como colectivos. Establece que a través del término *communitas*, es posible explicar la experiencia social que representa para este grupo de personas el reunirse teniendo en común a un desaparecido. Estas agrupaciones son un espacio en el que los familiares se identifican con otros a través del mismo dolor y mediante la construcción de relaciones sociales basados en la solidaridad y el reconocimiento (Robledo, 2014).

Una de las académicas consultadas en el marco de esta investigación refuerza esta idea:

“

*Conocí la primera organización de familiares en Tijuana (...) era un tema muy marginal muy solitario, y sigue siendo (...) hay otras luchas que son más por fuera del Estado que tienen que ver con las búsquedas autogestivas que ya empezaban en Tijuana desde el 2011. (...) cuando El Pozolero hizo público el trabajo que hacía de deshacerse de cuerpos, los familiares empezaron a buscar esas fincas donde él había trabajado, y fue por los familiares que la fiscalía llegó a esos espacios”.*

**Graciela Arvide, socióloga, entrevista.**

De este testimonio destaca la referencia a Santiago Meza López “El Pozolero”, su captura en 2009 fue un hecho que incentivó el trabajo en conjunto de los familiares en Tijuana a partir de las confesiones que realizó sobre el destino de sus víctimas y su probable localización. Esto representó un punto de quiebre para los familiares pues no solo fue el primer trabajo de localización y exhumación de restos en Baja California, sino que perfilaron acciones estratégicas que diversos colectivos llevarán a cabo años después. Lo revelado por “El Pozolero” dio cuenta de uno de los más grandes retos que comenzaron a enfrentar los familiares en materia de identificación, el grado de destrucción de los restos localizados. Al respecto, es pertinente recordar que a partir de este caso se tuvo conocimiento de uno de los mecanismos utilizados por algunos grupos delictivos para desaparecer los cuerpos de sus víctimas, el cual consistía en la disolución de los restos en ácido.



Desde finales de 2006, el número de desapariciones se incrementó exponencialmente en México. Familiares y especialistas señalan que, si bien en cada caso se guarda un patrón y comienzo distinto, coinciden en que en las entidades del norte, del Golfo y del centro del país es donde las desapariciones de personas se llevaban a cabo en zonas en disputas de grupos delictivos.

En este contexto comenzaron a organizarse colectivamente los grupos de familiares de personas desaparecidas y surgió públicamente FUUNDEC en 2009, con lo cual comenzaron a ser visibles los familiares de personas desaparecidas como actores cruciales frente a la crisis de seguridad. Cabe señalar que esto trajo aparejada la generación de las condiciones necesarias para que las familias tuvieran una voz política especialmente frente a las autoridades estatales.

El papel y relevancia de los colectivos adquirió nuevas dimensiones a partir de abril de 2011, cuando Javier Sicilia organizó la primera caravana del Movimiento por la Paz de Justicia y Dignidad (MPJD). Su importancia fue tal que algunos testimonios de padres de familia señalan que esta primera caravana permitió el reconocimiento de otros familiares que tenían la misma lucha, que perseguían los mismos objetivos: encontrar a sus seres queridos desaparecidos. Este reconocimiento entre los familiares fue clave en algunas entidades federativas como Veracruz, en donde se comenzaron a gestar los primeros intentos por conformar colectivos que tuvieran como prioridad la búsqueda de personas en esa entidad.

Así lo expresa la voz de los familiares consultados para esta investigación:

“ El primer colectivo en Veracruz comienza a mediados finales de 2011 (...) el tema de las desapariciones en Veracruz no era “él tema” entonces era como estás ausencia de una respuesta por parte del Estado frente a las desapariciones. Veíamos más el incremento de la violencia en función de la disputa de los cárteles, pero empezamos observar en algunas desapariciones el tema político de riñas, venganzas, riñas entre particulares, algunos de ellos asociados al crimen organizado (...) Entonces en 2012 y 2013 comienza la etapa donde se incrementan los casos de familiares de personas desaparecidas que denuncian. [...] en 2011 por el paso de la Caravana al Sur por el Movimiento Por la Paz con Justicia y Dignidad [sic]”

**Luisa Martínez, colectivo en Veracruz, entrevista.**

Un factor que es importante destacar en torno a la evolución de los colectivos de familiares de personas desaparecidas es que a partir del surgimiento del Movimiento por la Paz de Justicia y Dignidad se comenzaron a construir diversos procesos y mecanismos de coordinación entre dichos grupos. Dos ejemplos son la Red Nacional de Enlaces (REN) y la Red Eslabones por los Derechos Humanos. Por un lado, la Red Nacional de Enlaces fue creada para fomentar y fortalecer los procesos organizativos; para impulsar procesos amplios de búsqueda en red; y, para promover tanto la creación como el fortalecimiento de instituciones para la búsqueda y atención a víctimas de desapariciones. En otras palabras, la REN es un esfuerzo colaborativo que desarrollan los familiares de personas desaparecidas y colectivos para acompañarse en las búsquedas en diversas entidades federativas. Mientras que, la Red Eslabones por los Derechos Humanos se constituyó como una organización de familiares que forma parte del MPJD para acompañarse en las búsquedas.

La conformación de dichas redes y la participación conjunta de los colectivos a lo largo del país para la localización de los desaparecidos fortalecieron a los familiares. Dicha evolución comenzó a apreciarse durante la administración de Enrique Peña Nieto a la par de que fueron ubicándose cada

vez más fosas clandestinas en México. Sin embargo, el salto cualitativo más significativo en la evolución de los colectivos durante este periodo tuvo lugar después de la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos. Ello se debe a que, a partir de ese acontecimiento, los colectivos se reconocieron como buscadores y emprendieron diversas líneas de acción con plena conciencia de que, si ellos nos buscaban a sus seres queridos, nadie los iba a buscar. A partir del caso Ayotzinapa ellos se fortalecieron como actores políticos y sociales al grado que lograron impulsar y hacer posible la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda.

Es fundamental mencionar que los eventos ocurridos en Ayotzinapa marcaron un antes y un después en el tipo de participación que los colectivos han tenido a lo largo del proceso de búsqueda de personas. Esto por diferentes motivos, en principio, porque la búsqueda de los estudiantes en Guerrero y las movilizaciones de sus familiares hacia la Ciudad de México dejaron al descubierto la problemática que enfrenta el Estado mexicano ante el número fosas clandestinas y el número de personas sin identificar que hay en los servicios médicos forenses.

A diferencia de años antes, con las movilizaciones organizadas por el Movimiento por la Paz de Justicia y Dignidad, el transitar de los familiares de Ayotzinapa incitó a otros colectivos a visibilizar el creciente número de personas desaparecidas en el país.

*(...) la desaparición de los 43 chicos de Ayotzi fue un parteaguas, (...) los papás de inmediato comenzaron las búsquedas, comenzaron la visibilización de este problema que ha estado latente en Guerrero por décadas. La manera en la que se movilaron, rápido, de manera muy efectiva, muy organizada y además lograron convocar, atraer a otros colectivos y a otros familiares, pensamos que eso sí fue un detonante. (...) definitivamente sí marcó, porque ellos al anunciarlo en este contexto de emergencia, de “necesitamos encontrarlos”, el resto de los colectivos empieza a decir “nosotros también tenemos esa situación”. Empezaron a levantar la mano y entonces se empezó a hablar de esto, de las fosas clandestinas, se empezó a hablar también de las personas que no se han identificado y que están en servicios médicos, y en consecuencia, de las fosas comunes que no están organizadas. Empezaron a decir “¿qué pasa entonces con los que no se identifican?”*

**Fernando Estrada, antropólogo, entrevista.**

Ante la “verdad histórica” presentada por el gobierno mexicano y las discrepancias de la investigación, los familiares de Ayotzinapa exigieron la contribución de equipos nacionales e internacionales que fungieron como peritos independientes. Es así como el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) inicia una segunda etapa de trabajo en materia de búsqueda e identificación de personas y con ello, la oportunidad de seguir trabajando de manera conjunta con otros colectivos distribuidos a lo largo nuestro país.

Finalmente se reforzó la idea de que en la evolución de los colectivos a partir de eventos clave se puede apreciar no solo un proceso de maduración, sino además, su tránsito a otro tipo de intervenciones para reposicionarse como sujetos activos de derecho. Esto con el fin de contar con un papel más activo y central tanto en las búsquedas como en los procesos de identificación y restos humanos. Por ejemplo, la acelerada visibilización de las desapariciones exigió que el EMAF, el Grupo de Investigación en Antropología Forense de Uruguay (GIAF) y otros equipos especializados, trabajaran

de la mano con diferentes colectivos y autoridades con el fin de especializar su participación en las distintas etapas del proceso de investigación forense.

Estos esfuerzos centrados en la construcción de espacios de retroalimentación entre especialistas y familiares son parte de las dinámicas y conocimientos aprendidos por parte de otras experiencias de equipos forenses. Estas dinámicas promovidas en América Latina durante años han permitido que el trabajo entre autoridades, colectivos y especialistas sume a la identificación de cuerpos y posteriormente, al camino hacia la restitución de la verdad y la justicia. Algunos colectivos ya han visto frutos de esta interacción con autoridades y especialistas.

### 2.1.3 Caracterización del trabajo de los colectivos en el proceso de investigación forense

El fenómeno de las desapariciones forzadas e involuntarias ha alcanzado dimensiones inconmensurables en México, a la par que ha puesto en evidencia la necesidad imperante de mejorar los procesos forenses para hacer más eficiente la búsqueda de personas desaparecidas y su posible identificación. Ello no solo se debe al número creciente de personas desaparecidas en México, sino que ha sido notorio que las capacidades institucionales del gobierno han sido insuficientes para dar respuesta a la demanda de búsqueda e identificación de personas como fue descrito en el apartado 1.2 de esta investigación. Aunado a ello, durante este periodo los familiares de personas desaparecidas han enfrentado diversos obstáculos institucionales, indiferencia e incluso malos tratos de algunos servidores públicos.

Un ejemplo claro de esta situación puede identificarse en el caso de Brenda Damaris González Solís, quien desapareció el 31 de julio de 2011 en Santa Catarina, Nuevo León, luego de un incidente vial que fue atendido por la policía de tránsito del ámbito municipal. Desde el inicio, la familia tuvo poca certeza sobre las investigaciones realizadas por la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) pese a que se habían identificado a dos policías involucrados, no detuvieron a ninguno de ellos por la desaparición y posterior homicidio de Brenda Damaris. Adicionalmente, su familia fue víctima de amenazas por parte de elementos del Ejército cuando acudió al paraje de La Huasteca en Santa Catarina al enterarse del hallazgo de una fosa clandestina durante la primera semana de octubre de 2012. Unos días después de dicho incidente, sus familiares fueron notificados de la localización de los restos humanos que le correspondían a Brenda Damaris. Si esto no fuera suficiente, hubo una serie de irregularidades en el proceso de entrega y con ello surgieron serias dudas sobre la verdadera identidad de los restos que le fueron entregados a Juana Solís Barrios, la mamá de Brenda Damaris.

Una de las entrevistadas relató lo siguiente en torno al caso:



*Mi compañera logró localizar a su hija por la procuraduría (hoy fiscalía) Brenda Damaris González Solís. Se le entregaron unos restos en 2014, pero revisando nuestros expedientes. Porque así nos manejamos, no nos acompaña una organización civil ni nadie; nosotros nos enseñamos cómo entender los expedientes, tratar de entender el vocabulario que usan. Revisando el expediente de Brenda, nos dimos cuenta de que el trabajo de la fiscalía era incoherente. Los indicios que rodeaban al cuerpo que estaban entregando a mi compañera Juana Solís, no correspondían a una persona como Brenda. La ropa que recogieron eran tallas de una persona obesa, mientras era ella delgada; los indicios no correspondían a Brenda. Por eso, pedimos que nos permitieran hacer otros análisis, la familia dudaban que*

*los restos eran de su hija. Se pidió exhumarla, y que se permitiera hacer otra prueba de identificación por ADN y nos dijeron que sí; tras batallar mucho”*

**Saraí Ramos, colectivo en Nuevo León, entrevista.**

Algunas de las irregularidades que cometió la PGJE y que fueron documentadas por Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León (FUNDENL) fueron las siguientes: mal manejo de la escena del crimen y recuperación de evidencia, la institución no notificó a la familia sobre los restos sino a una organización de la sociedad civil, el personal del Servicio Médico Forense le exigió a la familia que incineraran inmediatamente los restos entregados, el certificado de defunción contenía información falsa pues señalaba que Brenda Damaris había muerto en su domicilio, entre otras.

Ante esta situación, FUNDENL emprendió un largo camino para solicitar la autorización de un peritaje independiente a la PGJE. Este comenzó el 10 de septiembre de 2014 y fue realizado por el Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF), acompañado por Ciencia Forense Ciudadana quienes ofrecieron realizar los análisis de ADN. El resultado que tuvo esta acción implementada por FUNDENL fue positivo, ya que Juana Solís encontró a su hija y pudo tener certeza de la identidad de los restos que le fueron entregados después de varios años.

Lo padecido por la madre de Brenda Damaris es uno de tantos ejemplos de obstáculos que deben enfrentar los familiares de personas desaparecidas. El Trabajo de FUNDENL mientras tanto, es un ejemplo de las múltiples líneas de acción que en materia forense han tenido que implementar diversos actores sociales involucrados con el tema. Desde la sociedad civil, varios actores han colaborado para fortalecer el proceso de investigación forense a través de la especialización de las instituciones o bien de cada uno de los familiares de personas desaparecidas. Un actor fundamental son los colectivos, quienes han aportado con su experiencia y trabajo diferentes elementos para fortalecer el proceso de investigación forense, así como para generar el conocimiento, herramientas y mecanismos necesarios para que cualquier familiar participe en la búsqueda de su ser querido.

Con la finalidad de identificar y analizar cómo ha sido el papel que han llevado a cabo en esta materia, compartimos la definición del proceso de investigación forense que propone el Equipo Mexicano de Antropología Forense (EMAF) a partir de la cual se contempla que este debe realizarse en ocho etapas:

1. **Análisis del caso:** consiste en conocer los antecedentes de la investigación, características físicas de la persona que se está buscando, conocer las líneas de acción promovidas por las autoridades y los resultados obtenidos hasta ese momento. El EMAF destaca que, especialmente, en esta etapa es indispensable la participación de los familiares a fin de que proporcionen cualquier dato que pueda llevar a la localización de las personas desaparecidas.
2. **Búsqueda:** es el resultado de los antecedentes obtenidos en el análisis del caso a fin de que la búsqueda sea planeada estratégicamente. Esta contempla que en cada lugar en donde se implemente la búsqueda se deberá tomar en cuenta al personal técnico, especialmente especialistas en arqueología y criminalística. Cabe destacar que el EMAF refiere que la participación de las autoridades es indispensable para la recopilación de evidencia y en esta etapa del proceso, los familiares deberán de llevar a cabo un ejercicio de observancia continuo. También esta etapa incluye a peritos como parte de las acciones y diligencias de investigación.

Una característica que destacar es que justamente las etapas de análisis de caso y búsqueda coinciden con las acciones urgentes e inmediatas, así como con la elaboración de un plan de investigación por parte del agente del ministerio público. Un aspecto que sobresale al vislumbrar las etapas del proceso es que a pesar de existir una identificación plena de la correspondencia entre las etapas de este con el *Protocolo de búsqueda e investigación de personas desaparecidas y no localizadas* por parte de las fiscalías general y locales, existe aún una gran brecha en la coordinación y colaboración entre los distintos actores implementadores.

3. **Localización y recuperación:** consiste en la recuperación de todo tipo de evidencias encontradas en campo. Durante esta etapa, la autoridad es la responsable de recabar los indicios correspondientes y podrán estar acompañados por peritos independientes. Cabe destacar que es un derecho de los familiares de personas desaparecidas observar el trabajo realizado durante todo el proceso. Cabe mencionar que las actividades de esta etapa les corresponden principalmente a los peritos.
4. **Análisis de evidencia:** las autoridades en conjunto con los peritos oficiales o independientes elegidos por los familiares.
5. **Identificación:** se centra en determinar, por parte de la autoridad, el parentesco de una persona. En este caso, las muestras de ADN son las únicas pruebas aceptadas legalmente. Las actividades de esta etapa les corresponden principalmente a los peritos.
6. **Restitución:** consiste en la entrega de restos de manera digna a los familiares. Durante esta etapa, la autoridad es responsable de proporcionar toda la información relativa a las pruebas que llevaron a la identificación de la persona. Asimismo, los familiares tienen el derecho a solicitar atención psicológica a las autoridades. Ha existido mucho debate en torno a la manera de llevarlo a cabo en varias entidades federativas.
7. **Verdad:** hace referencia al derecho con el que cuentan los familiares para conocer la verdad de los hechos. Esta concepción se basa en los artículos 1, 8, 13 y 25 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* los que estipulan que el Estado se compromete a respetar derechos y libertades de las personas en su jurisdicción y a garantizar el libre y pleno ejercicio de sus garantías judiciales, la libertad de pensamiento y expresión y la protección judicial.
8. **Justicia:** corresponde al ejercicio de derechos para acceder a una resolución del caso basado en el acceso al conocimiento, el ejercicio y la defensa de sus derechos y sus obligaciones.

Debido a la riqueza del enfoque de la propuesta teórica del EMAF, se ha considerado pertinente visibilizar y analizar desde esta perspectiva la participación de los colectivos de familiares en materia forense en México. De esta forma se podrá conocer cómo ha evolucionado su participación en este proceso, sin olvidarnos que, su labor se deriva históricamente del tipo de respuesta que obtienen tanto del gobierno federal como de las administraciones estatales y municipales. En el Cuadro 9 se presentan algunas de las acciones de colectivos que fueron identificadas de acuerdo con las etapas del proceso forense planteadas por el EMAF.

Cuadro 9. Acciones de los colectivos conforme a las etapas del proceso forense del EMAF

Etapa	Acciones
Análisis del caso	Historias de vida. Elaboración de registros propios que pueden ser utilizados para la búsqueda o la identificación de restos localizados. Búsqueda de gabinete en fuentes abiertas.
Búsqueda	Elaboración de análisis de contexto. Investigaciones enfocadas a la búsqueda en vida de las personas desaparecidas en bares, centros nocturnos, estaciones migratorias, cárceles, hospitales, centros de salud mental, entre otros. Observación crítica continua del proceso de búsqueda. Difusión en redes sociales. Desarrollo técnico en la práctica de búsqueda en campo. Construcción de bases de datos locales con el registro de personas desaparecidas. Brigada Nacional de Búsqueda
Localización y recuperación	Investigaciones enfocadas a la búsqueda sin vida como rastreo y localización de cuerpos en campo. Observación de modificaciones relevantes en el terreno en un periodo de tiempo determinado (por ejemplo identificar cambios en la flora o fauna del lugar de búsqueda) Mapeos, uso de drones para rastreo de lugares, uso de binomios caninos, toma de fotografías, para el señalamiento de zonas de posibles hallazgos. Uso de perros entrenados en la búsqueda de cadáveres y restos humanos conocido como "Binomio Canino". Integración de equipos forenses especializados. Corroborar información de localización de fosas clandestinas y compartirla con las autoridades.
Análisis de evidencia	Trabajo con especialistas forenses nacionales e internacionales: EMAF, EAAF, GIAF, EPAF, FAFG. Intercambio de conocimiento especializado por doble vía: de los colectivos a las autoridades (clasificación de restos) y de los funcionarios especializados a los familiares (peritajes).
Identificación	Exhumación de cuerpos, restos humanos u otros indicios que permitan la identificación de la persona. Impulso de la creación del banco de ADN. Acompañamiento en exhumaciones. Experiencias de formación de grupos expertos de ciencias forenses.
Restitución	Acompañamiento psicológico a familiares. Acompañamiento legal a familiares. Restitución de cuerpos a los familiares. Sensibilización a las autoridades en torno al proceso forense. Promoción de la reparación del daño a las víctimas. Diversos proyectos artísticos en honor a la memoria de los desaparecidos: Bordando X la paz, Encontrando Paz.
Verdad	Visibilización nacional e internacional de la problemática por medio del activismo. Procesos formativos con los familiares de desaparecidos como sujetos sociales de derecho. Mecanismos de incidencia social y comunicación entre sociedad civil y autoridades.
Justicia	Incidencia en marcos legales. Acompañamiento legal a familiares de víctimas. Promoción de marcos legales binacionales para atender el problema de desaparecidos migrantes. Fortalecimiento de canales de comunicación con autoridades de procuración de justicia.

Fuente: Elaboración por el ONC

Como se aprecia en el Cuadro 9, las actividades de los colectivos han sido una parte medular en la búsqueda previa a la localización de la persona con o sin vida. Esto se debe a que han desarrollado diferentes herramientas y habilidades que les permiten llegar ante la autoridad con datos y elementos precisos para la localización de las personas. Respecto a la **primera etapa** del proceso forense propuesto por el Equipo Mexicano de Antropología Forense, previo a la localización y exploración en probables terrenos con osamentas, algunos la historia de vida y la revisión de fuentes abiertas sobre el caso, con esto incorporan información valiosa de los hechos en torno a la desaparición de su ser querido.

Para la **etapa de búsqueda**, dependiendo del tipo de rastros que se vayan encontrando, los colectivos contemplan la búsqueda en vida. Para ello realizan análisis de contextos y muchas de las veces investigación encubierta en campo. Esto lo describe una de las familiares entrevistadas. Como parte de la búsqueda de su hija y debido a su posible uso como víctima de trata de personas, ha realizado investigaciones encubiertas en *table dance*, bares o zonas rojas. Esto lo hace tras investigaciones de gabinete y trabajo de campo en donde identifica posibles grupos delictivos involucrados:

“ (...) en Reynosa se acostumbra mucho los carretones de basura, le pagué a un señor por quince días porque me trajera arriba del carretón, juntando. Yo era la que andaba subiendo la basura, para que me llevara a las casas que yo tenía que ir, de seguridad. (...) y lo voy a seguir haciendo de esa manera. Tengo que buscar los bares, el mismo dueño, en Papantla. Me dicen que no hay señal ahí, de teléfonos, eso es lo único que me preocupa ahorita, porque no voy con policía investigadora, voy sola.

Entrevistadora: Y si usted encuentra una red de trata, ¿qué hace? ¿da aviso?

Entrevistada: No, hasta que esté la investigación (...) Bueno, es que Reynosa ya la hice, ya traigo todos los datos, toda la información. Sí tengo miedo, pero pues ¡bah! Total. Yo busco a mi hija, como se los he dicho [...] yo busco a mi hija.”

**Rocío Conde, familiar de desaparecidos, entrevista.**

En la etapa de **localización y recuperación** los colectivos han tenido una participación activa desde su aparición. Sustentando su labor en el trabajo que las autoridades no quieren hacer, la búsqueda en campo es una actividad recurrente, individual o en grupo para rastrear, localizar y recuperar a personas desaparecidas. En diversos testimonios de los colectivos entrevistados se identifica una fortaleza de los colectivos; la confianza de la gente para apoyarlos en la ubicación de los parajes o lugares con posibles hallazgos de cuerpos.

“ Los ponemos a caminar [a la Fiscalía], ellos no querían; querían llegar directo a la zona. Esto nos ha costado kilómetros de caminata, y en esas caminatas nos encontramos con los mejores informantes que hemos podido tener. Los chiveros, los vaqueros, los leñadores, ellos andan en el campo y se han dado cuenta de todo. Ellos nos indican camínele para acá o camínele para allá. Hemos encontrado así 27 puntos positivos”.

**Angélica López, colectivo en Torreón, entrevista.**

La localización y recuperación son fases del proceso forense que conllevan el trabajo conjunto de la sociedad civil, las autoridades, los familiares de las víctimas, así como de grupos de especialistas -muchas veces voluntarios- que hacen labor de capacitación en áreas especializadas para la identificación de cuerpos o restos humanos.

Al respecto, algunos especialistas describen la transmisión y acumulación de conocimiento de los colectivos en términos de la perseverancia y fortaleza que demuestran frente al mismo Estado. Uno de nuestro entrevistados los describe como una suerte de agrupación que permite sostener la crisis por la que enfrentan los familiares y la esperanza para devolver a sus desaparecidos. Afirmó textualmente que **“los colectivos se ha convertido en la referencia que el Estado no es”**. A pesar de ello, aún enfrentan limitaciones importantes que las supeditan al actuar de los funcionarios públicos de los servicios médicos forenses y de las instituciones de procuración de justicia. Un ejemplo reside en el procesamiento e identificación de los restos localizados y exhumados. En Veracruz se narra la siguiente experiencia:

“

*Las primeras cosas que encontramos desde el 2016 fueron fragmentos calcinados, las que hemos encontrado del 2017 a la fecha han sido cuerpos completamente desmembrados y mutilados, pero aún con tejido, a esas familias que se les han entregado dignamente; digo yo porque cuando nosotros recuperamos esos restos no los dejamos en stand by. Les damos seguimiento hasta que sea su identificación y la entrega. No nos gusta empalmar búsquedas de sacar y sacar y sacar y sacar porque sabemos que el país o el Estado no tienen las condiciones apropiadas para tener tantos restos y tenerles una buena cadena de custodia. Entonces vamos así como poco a poco”*

**Luisa Martínez, colectivo en Veracruz, entrevista.**

Se identificó en los testimonios de diferentes integrantes de colectivos, un aspecto relevante de la incidencia de su trabajo que tiene que ver con la transmisión de conocimiento especializado a las autoridades correspondientes; por ejemplo, se da cuenta de que, en la segunda etapa del proceso forense; la de localización y recuperación de cuerpos, los integrantes de los colectivos que ya cuentan con experiencia enseñaban a los peritos a clasificar algunos tipos restos encontrados en fosas clandestinas. Como lo muestra el Esquema 3, las propuestas hechas por los colectivos se dependen de las habilidades obtenidas por ellos en el trabajo que han tenido que desarrollar en la búsqueda de sus seres queridos (ver esquema 3, página 105).



### Esquema 3. Intercambio de aprendizaje entre colectivos y autoridades

“Cuando vino la Fiscalía General de la República dijo: “es que nosotros y la Policía Federal somos expertos, ¿qué nos van a enseñar?”

Innovaciones propuestas por el colectivo	Contribución y límites durante el trabajo en campo
<p data-bbox="241 548 269 905" style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">"Les enseñamos que es derecho"</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Uso de pinzas quirúrgicas para restos pequeños:</b> “(...) pinzas quirúrgicas. Como no se pueden usar las manos y son fragmentos muy pequeño, no los pueden agarrar y para no maltratarlos agarramos las pinzas y los colocamos.</li> <li>• <b>Clasificación de evidencia en tinas de colores:</b> “(...) la tina que usan los niños en la playa, (...) En las tinas azules se ponen los molares dentales, en las naranjas ponemos los fragmentos del cuerpo y en la verde limón ponemos lo no biológico: cierres, casquillos, lo asociado al hecho. (...) Cuando hay tejido, van en tinas color chebrón, o restos considerados a la identificación. ¿Cuáles son? Se da por tamaño, coloración y exposición a la interperie; ahí nosotros tenemos la capacidad de decir de encontrar esto y separarlo.”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “(..) el trabajo aquí más que nada es hacer un barrido literal con una escobeta para mandarlos a la tina y luego a la criba. <b>Nosotros no intervenimos en la zona cero</b>, eso lo hace el antropólogo, el perito y ellos; <b>ya en la tina nosotros ya podemos</b>. “(...) me enorgullece decir que tenemos la capacidad de distinguir cuándo es un cráneo, partes de fémur; nos ha costado mucho.</li> </ul>

nuestro revisar su trabajo, cuando estábamos observando"

Fuente: Elaborado por el ONC.

En contraste con los procesos y mecanismos creados en distintas instituciones, en los sistemas desarrollados por los colectivos se ha procurado ampliar la colaboración entre diversos actores como autoridades, academia, organizaciones de la sociedad civil y con algunos colectivos a fin de mejorar los resultados. Esto ha permitido la consolidación de espacios de conocimiento que han fortalecido las capacidades de los familiares de personas desaparecidas en las acciones de búsqueda en campo, en la organización de campañas de toma de ADN, en el seguimiento del actuar de los funcionarios públicos, entre otros. Un ejemplo muy claro puede ubicarse en el siguiente relato de un miembro de un colectivo entrevistado para este proyecto:

“ Hemos ido desde junio de este año (2019) ya con el grupo de antropólogos y arqueólogos; y ya se han hecho cuatro exploraciones en ese lugar. Y hacen absolutamente todo, nosotras (yo y mis compañeras) volamos el dron; comprado en 2016 a raíz de lo expuesto por la Dra. Carolina Robledo que lo consideraba una herramienta útil. Desconocíamos la utilidad del dron, y mucho menos conocíamos su uso. Tuvimos la idea que si era de utilidad, porque

*los restos en Nuevo León se van encontrando en lugares áridos, despoblados y lejanos. Manejamos el dron, tomamos fotografías del área que necesitamos explorar. Después, los antropólogos y los arqueólogos lo revisan para determinar cuáles son los spots o puntos específicos que hay que revisar extenuantemente. Porque hay indicios de que esos puntos específicos intervino la mano del hombre, algo se movió o pasó. Entonces, hay que revisar la intervención. Hemos realizado este trabajo, desde sacar la ubicación del expediente, hacer los vuelos, videos y fotografías, armar un mapa usando la fotogrametría; que es una técnica donde se empalman todas las fotografías. Entregarlo a los antropólogos y arqueólogos, ellos revisarlo y decir: “De diez hectáreas los puntos que nos interesan son cinco”.*

**Saraí Ramos, colectivo en Nuevo León, entrevista.**

En el Observatorio Nacional Ciudadano por medio del análisis de la información cualitativa recabada, damos cuenta de que las tres etapas últimas del proceso forense: **restitución, verdad y justicia**, son fases del trabajo de búsqueda de personas desaparecidas que dependen en gran medida de los objetivos y expectativas de cada familiar de las víctimas, desde su trabajo en lo individual o en lo colectivo. Estas son etapas vinculadas con procesos y decisiones personales que implican, entre otras cosas, manejo de crisis y duelos.

“

*En septiembre de 2014 realizamos la primera exhumación ciudadana; la autoridad solo brindó la autorización y estuvieron presentes. Encontramos a la hija de nuestra compañera, porque el examen de ADN si correspondió; pero hasta el momento se desconoce quién la asesino, ¿cómo murió?, ¿por qué se la llevaron? Duró tiempo desaparecida, a pesar de que la familia estaba cada viernes preguntando por ella. Se tardaron dos años en decirle a nuestra compañera que si era su hija y que eran sus restos. Entonces, la madre sigue trabajando con el colectivo, porque desea saber qué pasó y obtener un poco de justicia”.*

**Saraí Ramos, colectivo en Nuevo León, entrevista**

Cuando una persona desaparecida es localizada sin vida y ha sido plenamente identificada, debe ser devuelta a sus familiares quienes a su vez pueden ejercer dos derechos fundamentales en este proceso: el derecho a conocer la verdad de los hechos y exigir justicia a las autoridades. En consecuencia, existe una heterogeneidad de aspiraciones en torno a la búsqueda y métodos de trabajo entre los colectivos, estos van de la mano con las experiencias vividas de cada localidad y de cada desaparición. Una de las especialistas entrevistadas explica:

“

*(...) ahí es donde las **expectativas** de los familiares son sumamente **heterogéneas**. Hay algunos que están orientados más a una búsqueda ordenada, a una búsqueda que dé todas las respuestas, a una exhumación controlada con un método arqueológico que no quede ningún cabo suelto donde pueda servir como prueba ante la justicia. Y hay otros [familiares] que definitivamente no creen en la justicia, entonces si tú no crees en eso no te importa destruir pruebas, porque eso no son pruebas [...], eso que nosotros llamamos pruebas o que los arqueólogos forenses llaman restos humanos o evidencias, para las familias es mucho más que eso ¿no? en Sinaloa son tesoros, ellos recuperan tesoros no*

*son evidencias. Entonces: 'a mí no me importa si para ti son evidencias ese es mi hijo' y las preguntas se las responden de otras maneras, aunque siempre quedan preguntas abiertas":*

**Graciela Arvide, socióloga, entrevista.**

Con relación al **acceso a la verdad y la justicia**, los familiares de las víctimas viven experiencias diversas. Por un lado existen colectivos y familiares que asumen que esta parte del proceso está determinada por el trabajo de las autoridades, y aunque saben que es un camino sinuoso, esperan los resultados oficiales de la investigación. Su papel como sujetos de derecho es acompañar y vigilar el proceso en todas sus etapas. Por otro lado, hay quienes argumentan que los escasos resultados y la poca confianza en las autoridades los orilla a llevar a cabo acciones esenciales para localizar a sus seres queridos. En ocasiones, esto los lleva a realizar las búsquedas sin las precauciones necesarias; así en muchos casos no se garantiza el cuidado de la cadena de custodia y esto complica el esclarecimiento de los hechos.

Una representante de los colectivos existentes en el norte del país lo explica de la siguiente manera:

“*El gobierno ya se lo hizo a Sinaloa, les dijo: “esos cuerpos no van a tener justicia y esa justicia no va a existir porque contaminaron, porque hicieron tatatatata”. ¿Eso qué implica? Eso implica el tener que capacitarte tú como familiar, lo más que puedas, para no cometer un error y no darles motivos para que no te den la justicia. Nosotros cumplimos con el protocolo, nuestra labor principal es la búsqueda; una vez que se encuentra, levanta la mano, señalas el área. Haces un señalamiento de la zona, ya viene el antropólogo, el arqueólogo; acordona el área y hace el trabajo de recuperación.*

**Angélica López, colectivo en Torreón, entrevista.**

En este sentido, se observa que, por ejemplo en Sinaloa, específicamente en Ahome, Guasave y Choix, es conocido que las desapariciones son llevadas a cabo por policías municipales y los familiares se limitan a exhumar los cuerpos, en otros casos como en las experiencias del colectivo Grupo Vida y Colectivo Familias de Desaparecidos Orizaba-Córdoba, buscan evidencias sólidas que permitan fortalecer las carpetas de investigación. Los colectivos requieren necesariamente para ambos tipos de procesos de una interacción con las autoridades, ya sea para conseguir la identificación de los restos exhumados o para la respectiva cadena de custodia e incorporación de evidencia en la investigación.

Las organizaciones familiares reconocen que para exigir justicia y verdad se debe tener un proceso de fortalecimiento ciudadano, cuyo objetivo final sea la exigencia de sus derechos. En ese tenor, son tres los factores primordiales para empoderar a las personas que buscan a sus seres queridos: capacitación, trabajo en equipo y el reconocimiento del esfuerzo personal por iniciar la búsqueda.

Una de las consideraciones más relevantes de una de las activistas que entrevistamos es que en el tema de las desapariciones en México, la sociedad civil debe pugnar por una **justicia transicional** configurada desde sus cuatro pilares: **verdad, justicia, reparación y la no repetición**. En esta lógica, se perfila el reto mayor: el fortalecimiento de la justicia ordinaria, trabajo conjunto de la sociedad y sus gobernantes.

Finalmente, es importante destacar que existe un significado simbólico de la búsqueda para los familiares de las víctimas, el cual es radicalmente distinto para los funcionarios públicos. Esta situación abre una brecha comunicativa entre los familiares de las víctimas y las autoridades. Como ejemplo está la denominación de los restos encontrados y exhumados, mientras para las autoridades estos cuerpos o restos se registran con números de folio o matrículas, para los familiares estos restos representan **tesoros**. Este término que empezó a usarse por Las Rastreadoras de El Fuerte, en Sinaloa, cuando iniciaron la búsqueda de los restos de sus seres queridos. “Les llaman así porque quienes fueron enterrados bajo tierra para que jamás fueran encontrados constituyen lo más valioso para una familia con un ser querido desaparecido” (Souza, 2018). Aunque hay quien puede cuestionar la relevancia de un pequeño resto localizado y exhumado, el más minúsculo resto puede contribuir al conocimiento de la verdad.

De manera paralela a las actividades que los colectivos realizan como parte del proceso forense, estos actores sociales llevan a cabo una serie de acciones para socializar el tema y compartir lo que han aprendido durante la búsqueda de sus seres queridos. A partir del trabajo de campo fue posible identificar algunas prácticas que llevan a cabo los colectivos para responder ante ciertas falencias de las instituciones de procuración de justicia y de los SEMEFO:

1. Implementación de espacios de conocimiento con organizaciones de la sociedad civil y la academia.
2. Apoyo a otros familiares de personas desaparecidas durante la gestión con autoridades.
3. Visibilización de la problemática de desapariciones en México en diversos foros.
4. Intercambio de información estratégica con otros colectivos.
5. Implementación de mesas de trabajo y talleres para difundir conocimiento especializado para la búsqueda de personas desaparecidas entre los familiares.

En el marco de esta investigación destaca que un reducido número de familiares y colectivos mencionaron que sus actividades se limitaban exclusivamente a la gestión con autoridades para la implementación de cambios normativos o elaboración de protocolos y mecanismos. No obstante, es necesario señalar que como parte de las relaciones que los colectivos establecen para accionar los procesos requeridos en la búsqueda de personas desaparecidas y la identificación de restos; se generan ciertas actividades de incidencia con la finalidad de impulsar los cambios normativos o institucionales que se requieren. Esto se abordará de manera más detallada en el siguiente apartado, en el cual analizamos los mecanismos de colaboración que se gestan entre los colectivos y otro tipo de actores sociales.



## Proyecto "Encontrando Paz"

Cuando una madre vive un duelo inconcluso por no conocer el paradero de su hija desaparecida, su vida, nunca vuelve a ser la misma. La vida cotidiana que tuvo junto con sus seres queridos se transforma. Entra en su seno familiar el miedo, el dolor, la impotencia, la angustia y la incertidumbre. No solo por quien desapareció, también por lo que están presentes y corren el mismo riesgo. Desaparecer un día sin causa aparente. Desaparecer en un lugar donde la justicia tarda mucho en llegar. Desaparecer y tener alguien que te busque... hasta encontrarte.

En Orizaba, Veracruz el tema de las desapariciones se empezó a visibilizar en el año 2012, cuando solo tres madres de familia unieron sus fuerzas para buscar a sus hijas. La vorágine del fenómeno reunió pronto a muchos familiares más y se forma el Colectivo Familias de Desaparecidos de la zona Orizaba-Córdoba. De inicio este grupo de familiares empezó a trabajar la búsqueda en vida, posteriormente, por necesidad, empezaron la búsqueda en muerte y ahora también buscan en fosas clandestinas.

Las búsquedas empiezan rastreando el paradero de los suyos. Inician con la denuncia, el colectivo hace el acompañamiento en todo el proceso, exige integrar a la carpeta de investigación, entre otras cosas; sábanas de llamadas, grabaciones de casetas de autopistas, servicios periciales para la toma de muestras de ADN. Vinculan a las víctimas con las autoridades pertinentes para allanar el camino. También hacen búsquedas en campo, excavan y encuentran fosas clandestinas, de ahí han logrado restituir 23 personas a sus hogares. Esto luego de exigir y vigilar correctos procesos de identificación a los servicios médicos forenses y a las autoridades de procuración de justicia.



Tras años de búsqueda, los familiares de los desaparecidos, por necesidad, se han tornado fuertes y aguerridos, se han empoderado y han construido mecanismos para exigir al Estado el ejercicio de su derecho a la verdad y la justicia. Han aprendido también a acompañarse para transformarse y transformar su entorno. Con el sueño extraviado buscan consuelo y aprenden a cuidarse a sí mismos para continuar su búsqueda. En estas circunstancias nació el proyecto **Encontrando Paz** realizado por Araceli Salcedo, madre de Rubí, quien desapareció en Veracruz en 2012. Luego de ocho años de búsqueda, muchas noches en que el sueño se va y la angustia la aborda, ella transforma su dolor en un nuevo canal para comunicar su mensaje, cráneos de chaquira que quieren recordarnos: **la lucha por un hijo no termina y una madre nunca olvida.**

La idea del proyecto es sensibilizar a la sociedad frente a la situación nacional de personas desaparecidas. Si no se han oído los gritos, las protestas ni las marchas, quizá el arte ayude, esa es la consigna. Los cráneos de chaquira huichol hechos por Araceli representan la búsqueda de personas desaparecidas en el estado de Veracruz, en la zona de Orizaba, donde los familiares buscan a Rubí y a muchos más. El primer cráneo de la colección es el de la Mariposa Azul; 9550 chaquiras simbolizan el día en que el aleteo de este insecto llevó al Colectivo Familias de Desaparecidos de la zona Orizaba-Córdoba al hallazgo de las fosas clandestinas en un predio conocido como los Arenales en Río Blanco, Veracruz.

Encontrando Paz es la sublimación del duelo inconcluso. Representa la búsqueda, el dolor, el trabajo, el esfuerzo de los familiares que no descasarán hasta encontrar a sus desaparecidos.



Fotografías de Daniel Cm. Colectivo Familia de Desaparecidos Orizaba - Córdoba



## 2.2 Mecanismos de colaboración y cooperación entre los colectivos y otros actores sociales frente al contexto de las desapariciones forzadas e involuntarias

En los sistemas democráticos como el nuestro, el papel de la sociedad civil organizada resulta fundamental para **fortalecer la labor de la institución gubernamental**. Si bien, mucho se ha escrito sobre **el rol de los ciudadanos** para acompañar la construcción de un ‘buen gobierno’ es importante puntualizar que, cada nación presenta particularidades en el ejercicio de la ‘gobernanza’, mismas que tienen que ver con problemáticas específicas y con contextos sociales, económicos, políticos y culturales de cada lugar.

En esta parte de nuestra investigación, presentamos los **hallazgos** sobre las formas en que, **diversos actores sociales** han contribuido con el tema de la búsqueda de personas que han sido víctimas de desaparición forzada o involuntaria en el territorio mexicano. Nos interesa exponer cómo, con la aparición exponencial de colectivos en México, ha aparecido también la necesidad de **formalizar mecanismos de colaboración y cooperación** entre la sociedad civil organizada y el gobierno, para con ello, mejorar el **proceso de investigación** necesario para atender la crisis humanitaria que, hasta septiembre del 2020, da cuenta de más de **75 mil personas sin un paradero conocido**, tal como lo consigna la Secretaría de Gobernación en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas.

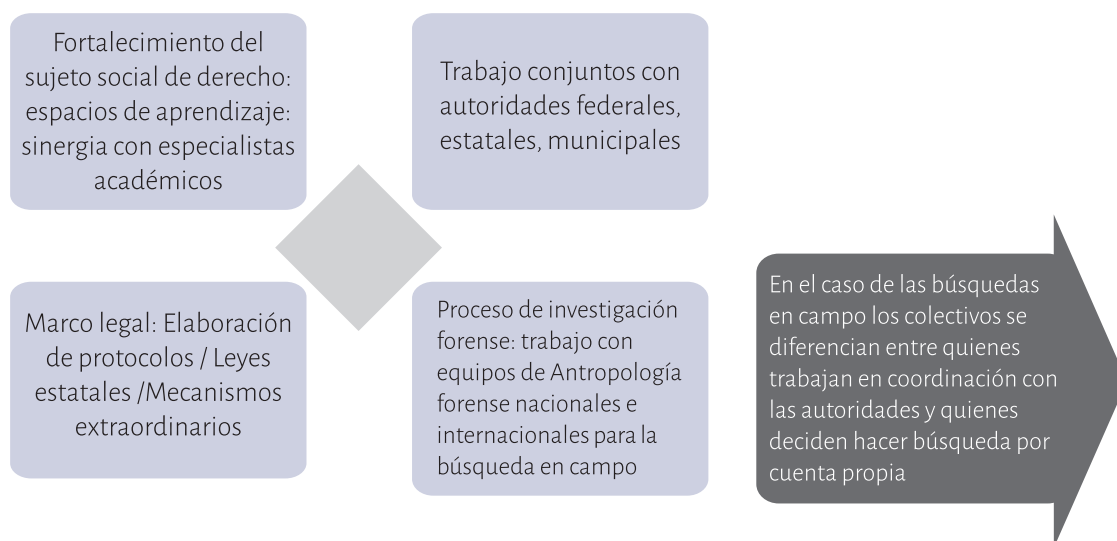
Con las **capacidades institucionales rebasadas** y la emergencia forense creciendo en el ámbito nacional, los **familiares de los desaparecidos dispuestos a emprender la búsqueda** de sus seres queridos han sido esenciales para el diseño e implementación de políticas públicas en la materia. Ello no solo se debe a la conformación de colectivos, sino a la generación y socialización de conocimiento especializado, así como a la creación de mecanismos colaborativos con diversos actores sociales.

En el apartado anterior se presentó la clasificación de las diferentes actividades en la que participan los colectivos de familiares de acuerdo con las etapas del proceso de investigación forense. Sin embargo, para contar con una visión más amplia sobre su papel estratégico vamos a describir los **campos de incidencia** del trabajo que han realizado en los últimos diez años. De acuerdo con fuentes abiertas revisadas y por medio de entrevistas con los diversos actores que han visibilizado este tema; se destacan en este escrito al menos **cuatro áreas relevantes de incidencia**: fortalecimiento del ciudadano como sujeto de derecho, marco legal, colaboración con autoridades de los tres órdenes de gobierno y proceso de investigación forense (Ver esquema 4, página 114).

En las últimas décadas se ha resaltado, desde distintos ámbitos políticos, la importancia de generar esquemas de **colaboración entre el gobierno y la ciudadanía** para con ello mejorar las políticas públicas, desde la planeación hasta la evaluación. Esto en el supuesto de que **la participación ciudadana mejora la eficacia y eficiencia de los programas y acciones gubernamentales**.

A lo largo de los diez años en que se he configurado la historia reciente de las organizaciones familiares, se han construido espacios de colaboración entre la sociedad civil y el gobierno. Para el caso del fenómeno de la desaparición forzada e involuntaria de personas, los relatos de familiares de personas desaparecidas y las investigaciones académicas dan cuenta cómo las autoridades, locales y federales, reaccionan de manera muy diversas a las solicitudes de los colectivos a la construcción de espacios de colaboración, aunque en su mayoría hay más bien indiferencia (Mastrogiovanni, 2014; Canseco, 2018, Zavaleta, 2018b). En algunas entidades los responsables de las investigaciones oficiales han sido apáticos a las demandas de los colectivos, en otros se cuentan con recursos limitados y en muchos otros se obstaculizan los procesos de investigación. lo que en conjunto permite pensar

Esquema 4. Cuatro campos de incidencia del trabajo de los colectivos



Fuente: Elaboración de ONC.

que la falta de voluntad para atender eficazmente el problema se debe a que distintos agentes del Estado en muchos casos están involucrados con las desapariciones.

Como resultado de la investigación realizada por el ONC, el explorar con los diferentes actores de esta problemática: familiares, autoridades, especialistas y académicos, sobre **cómo ha sido la respuesta institucional** a lo largo de estos años, se encontró evidencia en torno a **diferentes tipos de obstáculos** presentes en mayor o menor medida en la administración del problema, durante los tres periodos presidenciales más recientes, incluido el actual.

Destacan **cinco obstáculos** como los principales: falta de recursos financieros, impunidad, corrupción, falta de voluntad política y capacidades institucionales limitadas. Elementos presentes en la mayoría de los casos, independientemente de la entidad donde sea perpetrado el delito de desaparición forzada o involuntaria.

Cuando se le preguntó a uno de los especialistas que colaboraron en esta investigación sobre qué fue lo que motivó la organización de los familiares de personas no localizadas, comenta:

“ (...) tenemos por un lado una esfera institucional con unos requisitos muy específicos y, por el otro, una ciudadanía con una demanda, una exigencia también muy concreta. Dado el estado de corrupción y degradación institucional en el que estaba el país (en el marco del combate al crimen organizado), esto motiva a que la gente diga “yo tengo que suplir eso porque ellos no están haciendo nada”.

**Fernando Estrada, antropólogo, entrevista.**

Aunada a los cinco principales **obstáculos institucionales**, encontramos al menos otras tres decenas de falencias que han impedido realizar de manera satisfactoria procesos de búsqueda, localización e identificación de las víctimas de desaparición.

**Falta**, por ejemplo: **capacitación** al personal del servicio público, **cooperación entre autoridades**, **ausencia de denuncias y poco o nulo intercambio de información interinstitucional**.

En cuanto al **proceso de investigación forense los obstáculos** a los que se enfrentan los familiares son: **falta de sistematización en procesos, falta de protocolos de actuación**, registros y bases de **datos diferenciados o inexistentes**, deficiencias en las tomas de muestras de ADN, **ausencia de dictámenes multidisciplinarios**, entre otros. Además, el **marco jurídico es insuficiente**.

Respecto a **los familiares de las víctimas** también existen **limitantes**, principalmente: la falta de **confianza en las autoridades, el desconocimiento de los procedimientos** a seguir durante la desaparición, **desconocimiento de sus derechos civiles, escasez de recursos económicos y poco acompañamiento psicológico**. Este panorama no impide, la mayoría de las veces, que los familiares se involucren de manera activa en el proceso de búsqueda; incluso cuando esto los enfrenta a **riesgos** derivados de la carencia de mecanismos de seguridad garantizados por el Estado. Por ejemplo: **ataques durante las búsquedas en campo promovidos** por particulares o autoridades, riesgos a la **salud y al patrimonio**.

Este panorama adverso detonó un proceso peculiar de colaboración y cooperación como las que enseguida se exponen. La forma en que se presentan los hallazgos de esta investigación en relación con los campos de incidencia de participación ciudadana no sigue una lógica lineal en el tiempo, debido a que la naturaleza de esta actuación ha ido detonando, de manera concomitante, **procesos de fortalecimiento institucional** en diversos campos de la política pública. Acompañan a nuestra reflexión una pregunta latente: ¿qué factores intervienen para el éxito de las sinergias entre la sociedad y el Estado?

### 2.2.1 Fortalecimiento del ciudadano como sujeto social de derecho

Existen **dos posturas** en torno a la construcción de noción de "gobernanza", la que apuesta por **un gobierno acompañado de la participación de los ciudadanos** para que vigilen y fortalezcan la actuación del Estado y, la que apuesta por **un grupo de personas que se une para lograr un fin**. Esta descansa en tres dimensiones: autoridad, toma de decisiones y responsabilidad (IOG, 2020).

Si bien el objetivo de este estudio no radica en el debate teórico sobre qué tipo de gobernanza se vive en México, sí se busca reflexionar o mostrar cómo por medio de **las sinergias colaborativas** entre las **organizaciones de familiares**, especialistas diversos como **periodistas, académicos, equipos forenses y acompañantes**, se ha fortalecido el papel de los **ciudadanos** como **sujetos sociales de derecho**.

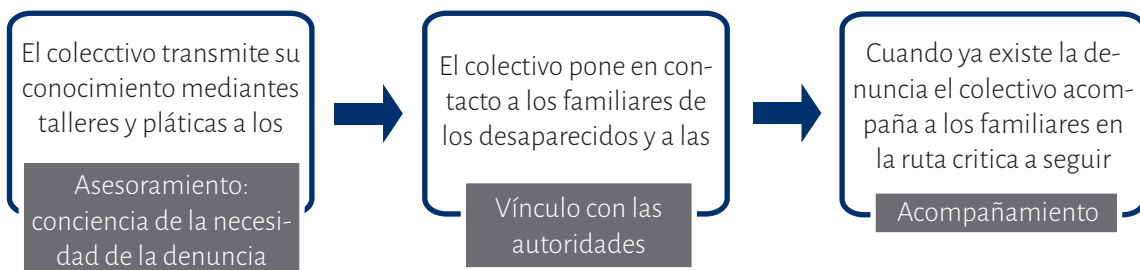
De acuerdo con la información recabada para esta investigación mediante fuentes abiertas y entrevistas con los diversos actores que han sido protagonistas de este proceso, es posible vislumbrar que el **fortalecimiento del sujeto social es un logro de la sociedad organizada**, en su intento de hacer frente, mediante la **exigencia de sus derechos**, a las deficiencias del trabajo de las instituciones que la gobiernan.

Basada en las experiencias personales de muchos más familiares de desaparecidos, hoy sabe que para enfrentar la problemática es importante establecer **relaciones de cooperación** con las autoridades y otros actores como especialistas, académicos y medios de comunicación en todos los niveles:

**federal, estatal y municipal.** El colectivo Familias de Desaparecidos de Orizaba-Córdoba representa en la actualidad una de las organizaciones referentes en el tema. Son un **vínculo entre la autoridad y las víctimas** para levantar **la denuncia** y exigir una **búsqueda**. El asesoramiento consta de darles una plática para entender la importancia de una denuncia y el acompañamiento consiste en llevar a cabo los procesos de búsqueda de manera oportuna y eficaz, dado que es un camino ya andado muchas veces. La **legitimidad del colectivo** está basada en la **confianza** que los familiares de las víctimas tienen para dar a conocer a la organización detalles sobre los hechos: ¿qué pasó? ¿cómo pasó? ¿cómo fueron las cosas?

Como lo muestra el esquema 5, **el fortalecimiento de la participación de los familiares** empieza con el hecho de **levantar una denuncia**. Es la forma en cómo **se asumen como sujetos de derecho** y pueden **exigir a la autoridad** que realice su trabajo. Parten del conocimiento de que los colectivos son organizaciones de familiares pero, no son la autoridad. La autoridad es la que tiene las facultades legales, los recursos, la tecnología y el personal supuestamente bien preparado. Es fundamental que ambas entidades trabajen en conjunto para encontrar a los desaparecidos; es decir que estén **vinculados**. Finalmente, cuando con la denuncia ya visibilizó los hechos, inicia un proceso de investigación en el cual también hay que permanecer vigilantes para su correcto desarrollo.

Esquema 5. Etapas del fortalecimiento del sujeto de derecho desde los colectivos



Fuente: Elaboración del ONC.

### 2.2.2 Incidencia en el marco legal

La **falta de leyes** federales, estatales y locales ha sido una de las **limitantes** más relevantes del **aparato gubernamental** para cumplir de manera cabal, su papel de guardián de las garantías individuales de las personas que han sido víctimas de delitos como la desaparición forzada e involuntaria.

Sin embargo, son muchos los ejemplos que podemos enumerar como parte de la incidencia que ha tenido el trabajo de las organizaciones familiares. A nivel estatal, por ejemplo, FUUNDEC en Coahuila es el primer grupo que impulsa una *Ley en materia de Identificación Humana* en los años 2014 y 2015, con lo que se devela la necesidad de hacer un *Plan de Exhumaciones* con el fin de reordenar los SEMEFO de la entidad cuyo contexto presentaba la particularidad de que los hallazgos eran restos sumamente fragmentados, muchos de ellos sometidos a fuego, a temperaturas muy altas que provoca que algunos de los huesos queden completamente carbonizados, es decir, ya no se encuentran cuerpos sino únicamente fragmentos. En el mismo periodo se impulsó la *Ley de Declaración de Ausencia* con que se pudieron tramitaron alrededor de 200 declaraciones, misma que actualmente está derogada.

Por su parte Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León (FUNDENL) participó de manera activa en la elaboración de la *Ley Estatal de Víctimas*, la *Ley de Declaración de Ausencia* y Ley contra la Desaparición Forzada de Personas aprobada por el Congreso de local en noviembre de 2012.

El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (MNDM) es un **logro significativo de los procesos colaborativos de las familias y organizaciones de la sociedad civil** a partir de la crisis actual de desapariciones y que incidió de forma directa en la conformación del actual marco jurídico. En abril de 2015 inicia con 35 colectivos y ahora congrega más de 60 agrupaciones de México y Centroamérica conformados por familias de personas desaparecidas buscando a las más de 40 mil personas en México.

Finalmente, luego de una ardua labor de incidencia por parte del MNDM, entre otros colectivos y organizaciones, el Congreso de la Unión aprobó y promulgó la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre de 2017 y que entró en vigor el 16 de enero de 2018. A dos años de que entrara en vigor, la implementación de la ley ha sido un proceso aún más complejo que su misma elaboración.

### 2.2.3 Colaboración con organizaciones forenses internacionales y entre colectivos de familiares de personas desaparecidas

Al indagar respecto a cómo ha sido la colaboración de las organizaciones internacionales en México en el tema de personas desaparecidas, la bibliografía y fuentes consultadas proporcionan basta evidencia de la forma en cómo los **equipos especializados de antropología forense** han contribuido a **profesionalizar** los procesos de investigación forense en México.

Este proceso de cambio en la antropología forense se ha dado desde América del Sur. Una de las especialistas entrevistadas por el Observatorio Nacional Ciudadano explica: el **giro forense** que implica este movimiento global que pone en el centro de la investigación de los crímenes atroces a las ciencias forenses es un gran movimiento, la evidencia material tiene la última palabra. Esto ocurre a partir de los años ochenta del siglo XX hasta nuestros días. Es un **movimiento reciente, que viene del sur hacia el norte** en lugar del patrón que suelen tener los paradigmas científicos que vienen del norte hacia el sur. En este caso, viene específicamente de **Argentina** a través del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF). Es muy interesante porque es **un tipo de activismo científico** que ha implicado reacciones diferentes en cada lugar donde tiene eco, al grado que genera sinergias significativas en cuanto a la localización e identificación de restos de personas desaparecidas. Los argentinos han llegado a Perú, a Guatemala, a México, a Bosnia, a Yugoslavia y se han formado grupos en esos espacios. Cada grupo con su especificidad y se han formado como modelos de búsqueda de personas desaparecidas. Entonces en Perú, en Guatemala hay un desarrollo importante de una ciencia independiente que no está ni en las fiscalías, ni en la academia, sino que está en las organizaciones civiles de científicos independientes que deciden trabajar para la búsqueda para la identificación, la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG), el Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF), el Equipo Colombiano Interdisciplinario de Trabajo Forense y Asistencia Psicosocial (Equitas), el Grupo de Investigación en Antropología Forense de Uruguay (GIAF). En seguida describimos un poco su origen.

En el texto *Huesos y Humanidad* (2015), Anne Huffs Schmid describe la presencia del EAAF en México. Los peritos argentinos realizaron su **primera intervención directa** a partir del **2004**, cuando fueron

invitados a Ciudad Juárez, por iniciativa de un organismo local de familiares para contribuir a esclarecer la masacre continua de mujeres jóvenes y colaborar en la identificación de cadáveres. Tras la revisión crítica de los expedientes, de trabajo de campo y de análisis, el equipo **logró identificar positivamente a más de una treintena de cuerpos femeninos**, y con ello se **ganó la confianza de los familiares**.

En el periodo entre 2005 y 2008, dos integrantes del equipo realizaban estancias de trabajo en Ciudad Juárez, donde enfrentaron, además, el escenario de los migrantes secuestrados y "desaparecidos" frente a esta problemática se fundó en el 2009 el **Proyecto Frontera**, con el que se pretendía construir una perspectiva transregional, para cruzar y compartir información con los países vecinos en las zonas fronterizas norte y sur de México. A través de la **construcción de bancos de datos regionales**, se buscaba **vincular los esqueletos hallados en las desérticas zonas de cruce hacia Estados Unidos de América con los datos de los llamados "migrantes no localizados"** en sus lugares o países de origen, fueron estos los estados sureños de México, Honduras, El Salvador o Guatemala. Los peritos argentinos participaron también en la **Comisión Forense** que en 2013 empezó a intervenir a partir del descubrimiento de fosas y cuerpos mutilados en las Tamaulipas y Nuevo León (Huffschmid: 2015).

En el caso de Ayotzinapa y los 43 normalistas desaparecidos en Guerrero y la intervención del EAAF fue solicitada por los padres de los estudiantes, participaron como peritos de parte, para reconocer el trabajo forense de los hechos, incluido el trabajo de campo y el análisis de restos. El suceso también fue paradigmático en el campo de la antropología forense, se desplegó ahí el trabajo del recién formado **Equipo Mexicano de Antropología Forense (EMAF)** el primer equipo independiente en México caracterizado por operar fuera de las instituciones estatales y también de las universidades, pero buscando mecanismos de colaboración con ambas instancias.

Aunque el EMAF se conforma en marzo de 2013, el intercambio de experiencias con los equipos forenses de Argentina, Perú y Guatemala fue fundamental para construir y conceptualizar una antropología forense más sensible, participativa e incluyente. Estas características han sido claves para el fortalecimiento de las capacidades de los familiares de personas desaparecidas. Ello se debe a que no solo acompañan a los colectivos sino que les han enseñado elementos fundamentales de la ciencia forense. Un ejemplo es el proyecto titulado "Pedagogía forense", en el cual busca romper el monopolio del conocimiento especializado en manos de científicos y autoridades a través del empoderamiento de los familiares de personas desaparecidas.

Para los colectivos, la presencia en México de los peritos forenses internacionales ha sido imprescindible para mejorar los procesos de búsqueda e identificación de sus familiares desaparecidos. A decir de uno de los integrantes del colectivo **Grupo Vida**, la labor de búsqueda en campo que realizan desde enero de 2015 ha mejorado gracias a la capacitación que han recibido de la Fiscalía de Coahuila, de la Policía Científica del estado, del Equipo Argentino de Antropología Forense y de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala.

A partir del actuar de este tipo de organizaciones internacionales en México y de los vínculos que han establecido con los colectivos, estos últimos han madurado paulatinamente para hacer valer sus derechos ante las instancias de procuración de justicia. Dada la situación por la que atraviesa el país, este no es aspecto menor pues les ha permitido contar con el conocimiento necesario para detonar procesos institucionales de investigación, de búsqueda e identificación.

## A. Los migrantes desaparecidos: la Comisión Forense y el Mecanismo de Apoyo Exterior

Una particularidad del contexto mexicano en el tema de desaparición forzada e involuntaria es la vulnerabilidad de la población migrante<sup>30</sup>, principalmente centroamericana que transita en nuestro territorio en su tránsito hacia los Estados Unidos de América. Fue en 2011 que apareció en México la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD) en un contexto marcado por crímenes masivos, incluyendo desaparición, ejecuciones y muchos otros tipos de violaciones graves contra la población, tanto mexicana como migrante.

Son tres casos emblemáticos de masacres en el norte del país que forjaron el inicio de esta Fundación: la masacre de 72 migrantes ocurrida entre el 22 y 23 de agosto de 2010 en Tamaulipas, de los restos localizados en 47 fosas clandestinas con 195 restos en San Fernando, Tamaulipas en abril de 2011, y de los 49 restos localizados en Cadereyta, Nuevo León, en mayo de 2012, hechos que aún permanecen en impunidad.

### A.1. La Comisión Forense

La FJEDD al relacionarse con familiares de víctimas y conocer el contexto en que los familiares de los migrantes desaparecidos, realizan su búsqueda en un país que no es el suyo, consolida la **Comisión Forense**. Este espacio se logra a través de un convenio con la entonces Procuraduría General de la República que incorpora a los servicios periciales y a los agentes de Ministerio Público. Por otro lado, el **Equipo Argentino de Antropología Forense y organizaciones civiles de México, de Guatemala, de El Salvador y Honduras**. Esta comisión busca romper con los esquemas de trabajo que se tenía desde la Procuraduría, mismo que presentaban irregularidades en relación con la atención y resolución frente al hallazgo de cuerpos no identificados. Por ejemplo, se realizaban entregas equivocadas de cuerpos, cremación de cuerpos sin autorización, inhumaciones indebidas. La documentación sobre este tipo de equivocaciones está plasmada en la *Recomendación 80/2013* de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) respecto al caso de las 72 personas migrantes de San Fernando; en la cual se dio a conocer que entre los cuerpos repatriados a Honduras, se encontraban los restos de una víctima de nacionalidad brasileña.

La Comisión Forense inicia labores en 2013 y pretende formalizar procesos de identificación, hacerlos más claros, más certeros técnicamente y con posibilidad de dar mayor certeza a las víctimas, respecto a los procesos de identificación de los familiares desaparecidos y localizados sin vida. La firma del convenio de Comisión Forense integra al Equipo Argentino de Antropología Forense, los Servicios Periciales de la Fiscalía General de la República, 11 organizaciones de la sociedad civil y Comités de Familiares de México, Honduras, Guatemala y El Salvador. Su mandato es la identificación de los cuerpos restantes de las tres masacres donde se encuentran víctimas migrantes y la revisión de identificaciones de restos anteriores a la creación de la Comisión Forense<sup>31</sup>.

30 Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en el periodo comprendido entre septiembre de 2008 a febrero de 2009 hubo 9,758 víctimas migrantes de secuestro. Dos años después, de enero a diciembre de 2010, la CNDH documentó 11,333 víctimas. A pesar de las recomendaciones internacionales, en particular del Comité Contra la Desaparición Forzada, hoy no existe una cifra consolidada sobre el número de migrantes víctimas de desaparición forzada en territorio de México.

31 Convenio de Creación de Comisión Forense. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013)

Hasta abril de 2019, esta Comisión ha logrado identificar 80 cuerpos de los 190 que estaban bajo su resguardo. Anterior a su creación se identificaron 126 cuerpos por parte de las autoridades locales y federales. Esta Comisión es una práctica reconocida por el Grupo de Trabajo de Desaparición Forzada, el Comité contra la Desaparición Forzada y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, debido al trabajo coordinado entre autoridades, peritos independientes, organizaciones de la sociedad civil y la participación activa de familias, además de las buenas prácticas alcanzadas en materia de identificación y notificación.

Cuando le preguntamos a uno de los activistas que participaron en nuestra investigación sobre, cuál fue el factor que hizo posible que la Comisión Forense se creara y cómo se logró el consenso con la PGR, recrea el momento histórico y los factores que intervinieron:



*Fue la una conjunción de varios factores, posiblemente, en aquel entonces, hubo un fuerte trabajo de incidencia de la FJEDD, del Equipo Argentino de Antropología Forense que ya traía experiencias y reconocimiento de parte del mismo gobierno mexicano. Digamos, que el EAAF ha sido un referente de alguna manera en casos emblemáticos en México para efectos de identificación, esa figura ha sido fundamental, se ha sabido posicionar. También influyó probablemente, la gravedad de la situación que se estaba dando, la Procuraduría General se estaba dando cuenta que no podía seguir atendiendo de esa manera. Afortunadamente, a raíz de eso, se pudieron frenar una serie de prácticas que estaban dañando mucho los procesos, por ejemplo, en las cremaciones. Digamos que se trató de elevar el discurso respecto a la gravedad de esos casos y la necesidad de dar una respuesta como gobierno mexicano, tanto frente a las víctimas mexicanas como a las víctimas extranjeras”.*

**Alberto Hernández, representante sociedad civil, entrevista.**

Luego de seis años de operaciones de la Comisión Forense existen retos importantes:

- A. **No está siendo implementada** o considerada para continuar con su trabajo en más casos de personas migrantes.
- B. Tiene el **límite** de solo estar trabajando por la identificación de los cuerpos de **las tres masacres referidas**, se ha solicitado a las autoridades desde el 2016 ampliación para su trabajo. Hasta la fecha se continúa con el mandato inicial.
- C. Enfrenta **problemas para acceder a información** que se encuentra en las investigaciones penales o actas circunstanciadas que pudieran dar elementos probatorios para la identificación de los cuerpos restantes.

Los colectivos de familiares, especialista y acompañantes que intervinieron en el convenio de formación de esta comisión tienen la esperanza que, con la puesta en marcha del *Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense* se mantenga y tome en cuenta algunas buenas prácticas de la Comisión y se potencien sus posibilidades de la identificación de más personas migrantes.

## **A.2. El Mecanismo de Apoyo Exterior**

En 2015, el Mecanismo de Apoyo Exterior (MAE) fue impulsado desde la sociedad civil en conjunto con las familias de migrantes desaparecidos y víctimas de otros delitos en México, para **promover su acceso a la justicia mexicana, apoyar en el desarrollo de la investigación**, ser objeto de una oportuna y debida información. El trato inadecuado a los familiares por parte de los funcionarios, problemas



para movilizarse a México, desconocimiento y poca voluntad de los funcionarios de los consulados, pocas agregadurías, problemas para el acceso, verificación, análisis y posibilidad de aportes a la investigación, entre otros (FJEDD, 2019).

Este Mecanismo **impone el deber al Estado que en el servicio exterior cuente con delegados especializados** para **favorecer las condiciones de acceso a la justicia, la reparación y la búsqueda de las víctimas**. Sin embargo, se debe resaltar que, pese a la insistente solicitud de las familias, persisten carencias que obstaculizan el buen funcionamiento del Mecanismo en los hechos. A decir: inexistencia de protocolos, ausencia de estadísticas oficiales sobre crímenes contra migrantes, impunidad generalizada, inexistencia de mecanismos de coordinación entre países para una investigación transnacional, no hay relación interinstitucional que obliga a poner en marcha el MAE entre instituciones mexicanas.

Es una pena que no se le dé la importancia debida, porque el hecho de que las familias conozcan sus derechos y los hagan valer ha permitido para abril del 2019, la **presentación de 107 denuncias desde Centroamérica**.

## B. El Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense

Una propuesta ambiciosa que emerge del campo de trabajo de las víctimas y la sociedad civil es el proyecto del *Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense* (en adelante MEIF). Impulsado por el Movimiento Nacional por Nuestros Desaparecidos en México (en adelante MNDM) desde donde se ha visibilizado que, de manera paralela a la crisis humanitaria por el número de desaparecidos, en nuestro país se ha configurado una crisis forense. Números oficiales estiman que existen alrededor de 37 000 cuerpos sin identificar resguardados en los servicios forenses (fosas comunes, refrigeradores, contenedores y osteotecas). Bajo estas circunstancias se ha impulsado la creación de un mecanismo que contribuya a la identificación de estos restos para poder regresarlos a sus hogares.

Leticia Carmona activista reconocida por su labor con las organizaciones de familiares de víctimas de desaparición y representante del MNDM en las mesas de negociación del mecanismo explica en retrospectiva cómo el Grupo de Trabajo de Desaparición Forzada de la Comisión Interamericana reconoció, en mayo de 2019, la crisis forense que se vive en México, la cual deja ver que las instancias oficiales están rebasadas en cuanto a la capacidad de almacenamiento y de procesamiento para la identificación de los cuerpos. El mismo organismo distingue la necesidad primordial de contar con un mecanismo extraordinario forense.



*México carece de una política integral para hacer frente al fenómeno de las desapariciones forzadas, incluyendo la búsqueda de las víctimas, la identificación de restos y la exhumación de cadáveres; ello se debe a las distintas insuficiencias de las instituciones forenses, tales como falta de equipos forenses profesionales para identificar propiamente los cuerpos, la falta de protocolos para la notificación a los familiares, el inexistente cruce de la información con diferentes bases de datos y la falta de conservación de archivos suficientes de aquellos cuerpos que fueron enterrados en cementerios municipales”*

**(Grupo de Trabajo de Desaparición Forzada. CIDH, 2019).**

Durante el segundo semestre de 2019 se llevaron a cabo diversas mesas de negociación donde autoridades del gobierno federal, familias de las personas desaparecidas, organizaciones de la

sociedad civil y organizaciones internacionales, dialogaron en torno a al problema práctico que se tiene que resolver. Después de los procesos de búsqueda el reto es llegar a la identificación de los cuerpos. Dicha identificación implica procesos lentos, un amplia variedad y cantidad de recursos, mucha negociación con todos los actores involucrados y enfrentar resistencias de diversas índoles. Había que darle cauce a esta coyuntura forense y combatirla de forma tanto ordinaria como extraordinaria.

“ El Mecanismo es una oportunidad de varias cosas. Por el lado de la búsqueda de los desaparecidos, es bajar el número, necesitamos saber quiénes son y qué les pasó. Pero también es la oportunidad para los servicios periciales de fortalecerse y empezar a tomar su responsabilidad (...) Con el Mecanismo se contempla lo que llamamos el fosado; fosas comunes. También lo que las autoridades tienen en resguardo los servicios médicos forenses en los cuartos fríos, en las gavetas”.

**Leticia Carmona, activista, entrevista.**

El MEIF fue aprobado el 5 de diciembre de 2019 en la segunda sesión ordinaria del Sistema Nacional de Búsqueda. La integración del grupo coordinador, los recursos asignados y la implementación de mecanismo se siguieron discutiendo en las mesas de negociación. Finalmente, el 19 de marzo de 2020 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo SNBP/001/201932 con base en el cual se crea el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense con carácter extraordinario, multidisciplinario, con autonomía técnico-científica, que practicará los peritajes pertinentes sobre los cuerpos o restos óseos que no han sido identificados y sean de su competencia.

El acuerdo establece que el MEIF tiene como objetivo realizar peritajes sobre cadáveres o restos de personas que se encuentran en rezago, es decir, cuya identidad se desconozca o no hayan sido reclamados y que a la fecha se encuentran en resguardo de las autoridades competentes. Excepcionalmente el Mecanismo también podrá actuar sobre cuerpos de personas hallados en fosas clandestinas ya denunciadas ante alguna autoridad. Esto se hará aplicando los estándares internacionales y protocolos nacionales e internacionales que incluyan las mejores prácticas en la materia, así como las directrices que correspondan conforme a la normativa constitucional y legal, así como los convenios que se suscriban entre los integrantes del Sistema Nacional de Búsqueda y autoridades competentes en la materia.

Se establecen para este mecanismo catorce funciones específicas entre las que figuran la elaboración de un plan de trabajo, diseño de estrategias y acciones para atender la crisis forense, proponer al Sistema Nacional de Búsqueda de Personas reformas legislativas en materia forense, diseñar la metodología de acompañamiento y vinculación continua y efectiva con los familiares en lo que hace a las tareas del MEIF. Además, el equipo coordinador de este mecanismo determinará qué expertos participarán en el proceso de notificación y restitución digna de los cuerpos/restos a las familias, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables.

El avance en la implementación del mecanismo continúa pese a la emergencia sanitaria de Covid-19 que se vive a nivel mundial, nacional y local. Conforme con el testimonio de la activista

32 Acuerdo SNBP/001/2019 con base en el cual se crea el Mecanismo de Identificación Forense. Diario Oficial de la Federación. 19 de marzo de 2020.

Yolanda Morán<sup>33</sup>, las mesas de trabajo tienen el foco puesto en el proceso de selección del Grupo Coordinador del MEIF, de acuerdo con la convocatoria estará integrado por siete personas con los siguientes perfiles: cinco forenses con al menos 12 años de experiencia en el materia y quienes serán los que lideren el trabajo de identificación, un jurídico especialista en las leyes forenses y un profesionalista psicosocial para el acompañamiento en las familias.

Además de este grupo coordinador, el mecanismo estará integrado por una Unidad Operativa y de Gestión y una Secretaría Ejecutiva designada por la Secretaría de Gobernación, a propuesta del grupo coordinador. Se contempla además la participación activa de las familias de los desaparecidos, quienes señalan que deberán estar atentas a los planes de trabajo, conocer las decisiones sobre la composición, operación y ejercicio de recursos, entre otros aspectos que garanticen el buen funcionamiento del mecanismo.

De acuerdo con la titular de la Secretaría de Gobernación y presidenta del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, Olga Sánchez Cordero, el mandato presidencial es que el MEIF goce de libertad de presupuesto. A pesar de que la emergencia sanitaria exige recortes presupuestales, el gobierno destinó 40 millones de pesos para el arrancar la implementación del mecanismo. Al ser un asunto prioritario que compete al respeto de los derechos humanos, este presupuesto no se verá afectado.

Con la puesta en marcha del MEIF, se pretende además seguir impulsando la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas* a nivel estatal y presionar en la implementación y puesta en funcionamiento acorde con la ley de todas las comisiones estatales de búsqueda.

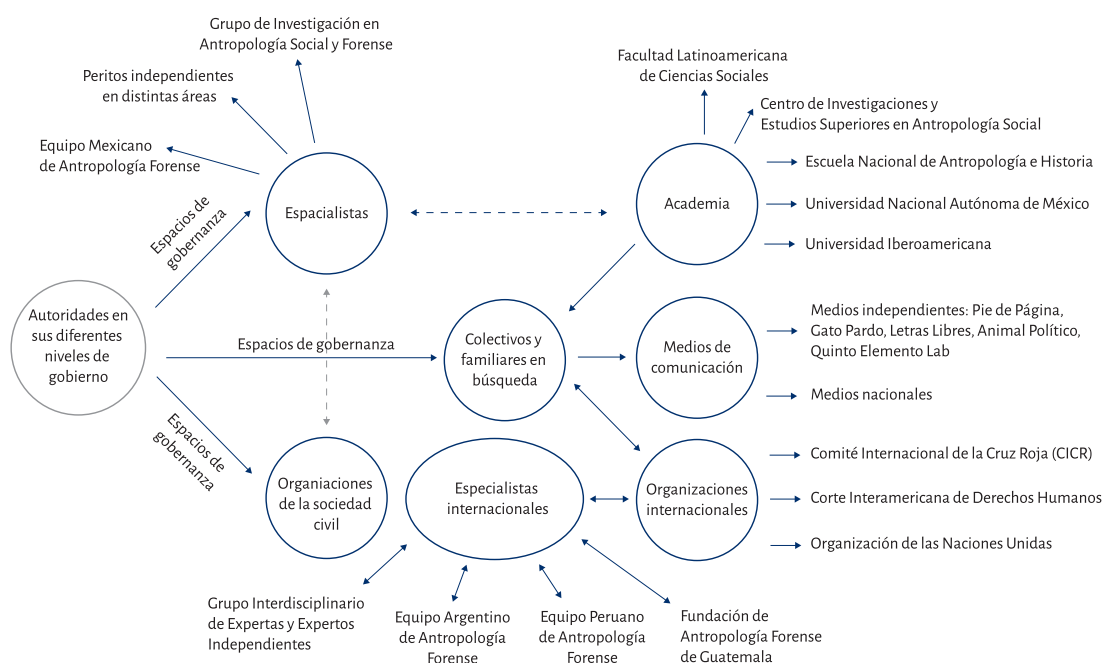
#### 2.2.4 Mecanismos de colaboración con academia, periodistas y otras asociaciones civiles

Como previamente se mencionó, a lo largo del proceso de investigación forense, los colectivos y familiares en búsqueda de sus familiares han impulsado la generación de espacios de interlocución con autoridades en las distintas etapas del proceso. En el capítulo anterior se realizó una caracterización de las diferentes actividades en materia forense, que en conjunto con algunas organizaciones, los colectivos han ido desempeñando durante las búsquedas. Durante este tiempo, en la medida en la que el conocimiento y la experiencia por parte de los colectivos han ido ganando relevancia para las autoridades, paralelamente, un amplio conjunto de actores y sectores sociales han contribuido de manera activa a que la situación del país vaya ganando pequeños espacios en la construcción de agendas en común.

De esta manera, a lo largo del trabajo de campo y en la revisión de literatura se identificó una cierta cantidad de actores que mediante una agenda independiente han impulsado el papel de los colectivos en el ámbito y en el tema en general. Estos son: medios de comunicación principalmente de fondeo independiente, organizaciones internacionales, especialistas nacionales e internacionales, organizaciones de la sociedad civil y ciertas universidades o institutos nacionales que a través de programas educativos implementan nuevas categorías de análisis en la materia. (Ver esquema 6, página 124)

33 Foro en vivo: Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense, organizado por el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, el 30 de abril de 2020.  
[https://www.facebook.com/watch/live/?v=688171362012381&external\\_log\\_id=6742144e-ob92-4ed1-bee0-dd732aec21a6](https://www.facebook.com/watch/live/?v=688171362012381&external_log_id=6742144e-ob92-4ed1-bee0-dd732aec21a6)

Esquema 6. El respaldo los colectivos para la apertura de espacios espacio de gobernanza en México



Fuente: Elaboración del ONC

A través de la descripción de cada uno de los actores identificados en el esquema, se pueden observar líneas sólidas que indican transferencias de conocimientos hacia los colectivos o autoridades y líneas punteadas que hacen referencia a intercambios en distintos ámbitos y espacios entre las partes. Por ejemplo, este último es el caso de las organizaciones internacionales con especialistas internacionales, en donde más adelante se especifica la relación entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) o entre colectivos y especialistas.

Como se puede observar en el esquema 6 los espacios de colaboración existentes entre autoridades y colectivos son en gran parte resultado de lazos sociales implementados entre diferentes actores que tiene por objetivo soportar y visibilizan el trabajo de los familiares. Por un lado, está la academia, la cual recientemente ha incorporado el tema de las personas desaparecidas en México dentro de sus equipos de investigación y programas de educativos. Por ejemplo, el centro de investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) en México, a través del Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México, desde su creación se ha enfocado en la generación de nuevos especialistas con un alto nivel educativo dedicados al estudio de las desapariciones en el país y a destacar el rol que desempeñan los colectivos a lo largo de las búsquedas y sus relaciones con las diferentes autoridades de gobierno. En sus mesas de trabajo y conferencias invita a las autoridades, colectivos y otros actores más a identificar nuevas líneas de análisis que permitan la colaboración entre las partes.

Caso similar al de Flacso está el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana que ha elaborado diferentes documentos de consulta en el tema. Entre estos destaca la investiga-

ción, *Violencia y terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México 2006-2017* el cuál a través de una investigación interinstitucional recopiló información hemerográfica y oficial sobre la magnitud de las fosas clandestinas en el país. A través de este documento desarrolló un modelo estadístico que permite señalar las probabilidades de encontrar fosas clandestinas en sitios en los que aún estas no han sido identificadas.

Por su parte, la Universidad Nacional Autónoma de México mediante la creación del Instituto de Ciencias Forenses y la Licenciatura en Ciencia Forense apoya en la generación de cuadros especializados en la materia. El objetivo es que sean estos mismos estudiantes quienes elaboren un trabajo especializados en las distintas instituciones competentes, por ejemplo, en las fiscalías estatales y la federal.

Cabe destacar que actualmente, algunos colectivos, como en Tamaulipas, ya trabajan con estudiantes de distintos grados para el apoyo en la elaboración de búsquedas y exhumación de cuerpos. En algunas zonas de este estado, el trabajo está basado en el intercambio de conocimiento entre autoridades que llevan a cabo las exhumaciones, estudiantes y familiares que actúan como observadores en campo o ayudantes.

Finalmente, en la categoría de academia, el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) destacan por ser las instituciones educativas más importantes en la construcción de cuadros de especialistas que trabajan directamente con los colectivos en México. El primero, a través del GIASF y el segundo a través del EMAF, han contribuido a la generación de espacios educativos para las mismas autoridades y los colectivos. A tal grado que los procesos aprendidos por parte de los familiares han permitido que el trabajo con las mismas autoridades involucradas en la búsqueda esté basado en la especialización de los procesos de investigación forense.

Actualmente, algunos integrantes de colectivos trabajan de manera activa con autoridades como la CNB, las fiscalías especializadas y las comisiones estatales en la construcción de marcos legales y protocolos de intervención que permitan responder a la experiencia de los colectivos durante estos últimos años. De manera particular, el EMAF ha trabajado de la mano con los colectivos y autoridades como perito independiente principalmente durante los procesos de exhumación de fosas clandestinas.

Un ejemplo más de la colaboración entre la academia y los colectivos en cuanto al proceso de investigación forense puede identificarse en la iniciativa de Ciencia Forense Ciudadana, en la cual se cuenta con la asesoría de académicos de diversas universidades extranjeras tales como Northumbria University Centre for Forensic Science, King's College London, University of Amsterdam, Newcastle University y London School of Economics. Ciencia Forense Ciudadana se definió desde sus inicios como un proyecto humanitario que buscaba crear un biobanco ciudadano de ADN de los familiares de personas desaparecidas; generar los mecanismos y procesos necesarios para que la ciudadanía sistematizar y cogobernara las tecnologías forenses, entre otros objetivos.

Otros actores relevantes son los medios de comunicación, principalmente de fondeo independiente. Algunos de estos son Quinto Elemento Lab que tiene como objetivo alentar a la realización de reportajes de investigación que empoderen la figura del actor social. Con la periodista Marcela Turati, como coordinadora de proyectos, se ha puesto atención en el tema de las fosas clandestinas la desaparición forzada e involuntaria. Entre sus publicaciones más importantes está *“El país de las 2 mil fosas”* en el que se documenta números más elevados de fosas clandestinas en comparación con los que el gobierno federal reconocía hasta noviembre de 2018.

Pie de Página, Letras Libres y Gato Pardo, durante los últimos años han llevado a cabo una amplia cobertura del fenómeno de las desapariciones en México desde distintos ámbitos. A nivel nacional, suelen ser los medios que cubren de manera frecuente los hallazgos y actividades de los colectivos durante los procesos de búsqueda y tienen como particularidad describir las dinámicas generadas entre los mismos familiares, autoridades y otros actores sociales.

Cabe destacar, que a diferencia de Animal Político y otros periódicos de gran tiraje que presentan hallazgos sobre todo de fosas clandestinas, son estos primeros medios los que generan investigación que posteriormente es utilizada en otros campos como la academia.

Por su parte, dentro del conjunto de organizaciones internacionales se identificó una participación activa del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Durante el trabajo de campo, los familiares enfatizaron su apoyo para la construcción del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense y en la elaboración de talleres de capacitación para equipos mexicanos y colectivos. Para la CICR, el establecimiento de esquemas de gobernanza que involucren a los colectivos y familiares en los procesos de búsqueda e identificación de personas es clave para contrarrestar los más de 61 mil personas encontradas en el país y que se encuentran en calidad de desaparecidas. Entre lo que la propia organización ha mencionado, destaca: “Ley General [en materia de desaparición forzada de personas], que implica el reconocimiento y la atención de las autoridades al problema de las personas desaparecidas y sus familiares, puede considerarse en sí misma un acierto, pero su efectiva puesta en marcha, con las familias siempre al centro, será lo que defina su éxito. El CICR trabaja con colectivos de familiares de personas desaparecidas para fortalecer su participación en el proceso de búsqueda e identificación” (CICR, 2020).

Un caso particular es la CIDH, la cual a partir del caso de Rosendo Padilla ha sido un actor fundamental a nivel internacional que ha evidenciado la grave crisis en materia de personas desaparecidas y la responsabilidad del Estado México frente al tema. Tan solo en la desaparición de 43 estudiantes de Ayotzinapa, mediante petición expresa de los familiares, la CIDH creó el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independiente (GIEI) para llevar a cabo dos informes dirigidos al gobierno mexicano a fin de conocer los hallazgos relevantes en el caso y emitir recomendaciones. En estos documentos, el GIEI destaca, principalmente, su dificultad para acceder a la información y su imposibilidad por identificar evidencias que llevarán, en un futuro a la resolución de los casos (Paz y Paz, 2016).

De manera general, el papel de la CIDH ha sido fundamental en la construcción de puentes de comunicación entre colectivos y autoridades de gobierno. Por ejemplo, tiene un papel fundamental en la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense y contribuyó en la formulación de la Ley General.

En comparación con la CIDH, la postura de la Organización de las Naciones Unidas frente al tema ha sido más acotada. Sin embargo, se destacan esfuerzos trascendentales como la elaboración del estudio *Desaparición Forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*, en el que recopila las recomendaciones más importantes elaboradas por equipos internacionales con experiencia en el caso mexicano, como el mismo GIEI y organizaciones como la CIDH (Huhle, 2019).

Como el esquema lo indica, algunos especialistas internacionales comparten estatus con algunas organizaciones internacionales. Por ejemplo, el GIEI y el resto de los equipos especializados que están colaborando activamente en diferentes etapas del proceso forense, como el equipo argentino (EAAF); el peruano (EPAF); y el de Guatemala (FAFG). De manera independiente, la experiencia de estos especialistas les ha permitido trabajar como capacitadores de los mismos colectivos, así como de peritos a cargo de los mismos colectivos durante las exhumaciones.

Por último, están otras organizaciones de la sociedad civil con diferentes niveles de intervención (primero, segundo y tercer grado) que cada vez más se van involucrando en el tema de desaparecidos desde distintos enfoques. Entre estos, destaca el ONC a través de la serie Desapariciones Forzadas e Involuntarias; Data Cívica que desarrolló la plataforma Personas desaparecidas; la Fundación I(dhe) as que durante años ha acompañado a familiares de personas desaparecidas y lleva elaborando material de consulta para diferentes públicos; la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) que ha defendido diversos casos mediante el litigio estratégico y muchas otras más. Algunos especialistas en el tema consideran que en la medida en la que el fenómeno sigue en expansión, un número cada vez más importante de organizaciones se van involucrando en el análisis de las diferentes aristas del problema.

Además, en esta medida, el que cada vez un mayor número de organizaciones de la sociedad civil se estén involucrando en el tema, ha permitido la generación de puentes de comunicación entre diferentes autoridades y colectivos. Cabe destacar que en su mayoría, la participación de estas organizaciones en México ha sido promovida por el financiamiento de agencias internacionales de cooperación para el desarrollo que están interesadas en promover soluciones especialmente en materia de identificación de personas y disminuir el número cada vez más creciente de desapariciones. Tal es el caso de la Fundación Friedrich Naumann, de USAID, GIZ, la Fundación Heinrich Böll y otras más.

Finalmente, en el esquema se identifica como una esfera independiente a las autoridades. Estas, durante los últimos años y derivado del bagaje estructural en el que se recargan los colectivos, se han visto obligadas a generar espacios de comunicación en los diferentes niveles de gobierno. Por ejemplo, la misma creación de la CNB, aún con sus limitantes, es parte de los avances promovidos por los colectivos que a la larga han tenido un impacto en las estructuras gubernamentales. Mismo caso que la elaboración de la *Ley General*, la elaboración de protocolos y el establecimiento de las comisiones estatales.

En este punto, si bien es claro que el trabajo de la autoridad aún es limitante y por la evidencia recopilada en el trabajo de campo aún carece de líneas de trabajo sólidas, cada uno de los actores que contribuyen a respaldar el trabajo de los colectivos y de los familiares en búsquedas independientes, contribuyen a posicionar el tema en agenda nacional. Con ella, obligan al Estado mexicano a abrir espacios de intercambios entre los familiares y las autoridades.

### **2.3. Dificultades y obstáculos que enfrentan los colectivos de familiares de personas desaparecidas en el proceso de investigación forense**

Como se describió en el apartado anterior, los colectivos de familiares de personas desaparecidas en México asumen diversos roles y actividades a lo largo del proceso de investigación forense. Esto puede explicarse por la diversidad y complejidad de los contextos en que operan las búsquedas, a los objetivos que cada colectivo se plantea y también por las limitaciones en los procesos de rastreo e identificación de personas. De esta manera, en esta esta sección se van a exponer las principales implicaciones y obstáculos que enfrenta la participación de los colectivos durante las diferentes etapas del proceso forense. El análisis versa sobre aquellos ejes que surgieron como resultado de la bibliografía consultada y de las respuestas obtenidas en las entrevistas aplicadas.

La primera parte expone los riesgos que enfrentan los colectivos en las siguientes categorías: impactos psicológicos, físicos y económicos en los familiares desde el momento de la desaparición y los riesgos derivados de la exposición a probables violaciones a la cadena de custodia durante el pro-

ceso de exhumación y recuperación de restos y cuerpos localizados. En la segunda parte se describen los principales obstáculos que enfrentan los colectivos y familiares para llevar a cabo las búsquedas debido a la ausencia de presupuestos institucionales y de voluntad política.

### 2.3.1 Impactos en los familiares después de las desapariciones

Durante años, la literatura especializada en analizar los efectos de las desapariciones en sus distintos ámbitos sociales, ha sido extensa. Algunos investigadores y especialistas en el tema, han abordado el análisis desde una perspectiva psicológica, física o en otras esferas como las mermas económicas presentes en las familiares con un desaparecido.

En 2005, Kirsten Juhl (2005) en su obra *The Contribution by (Forensic) Archaeologists to Human Rights Investigations of Mass Graves*, considera que las desapariciones dejan consecuencias en los diferentes ámbitos sociales y familiares, pero sobre todo, cimentan un ambiente de terror y trauma generalizado. Juhl cita: “La muerte no es siempre, pero a menudo, el resultado final de una desaparición forzada. La desaparición puede ser parte de una práctica. Tal práctica no solo inflige a los familiares el terror y el trauma de no conocer el destino y paradero de sus seres queridos. En ausencia de un certificado de defunción de los desaparecidos, la familia también puede sufrir económica y socialmente, pueden verse amenazados en sus propias vidas y pueden ser estigmatizados a medida que se vuelve peligroso asociarse con ellos. El terror de hacer que las personas desaparezcan se difunde en el resto de la sociedad (...)” (Juhl, 2005).

Desde un aspecto psicológico, Lonneke I. Lenferink y un amplio grupo de investigadores, en 2019, (Lenferink et al, 2019) publicaron el estudio “*Hacia una mejor comprensión de los síntomas psicológicos en personas confrontadas con la desaparición de un ser querido: una revisión sistemática*” (*Toward a Better Understanding of Psychological Symptoms in People Confronted With the Disappearance of a Loved One: A Systematic Review*), en el cual identificaron mediante una muestra comparativa elaborada en dos grupos poblacionales, que las mujeres con algún hijo desaparecido o con algún esposo o esposa desaparecido (a), sufren en mayor medida de síntomas de estrés postraumático, ansiedad y somatización, en comparación con otras relacionales familiares o sociales que han sufrido alguna pérdida. Además, los autores señalan que hay indicios que comprueban que el tiempo transcurrido desde el momento en el que se presentó la desaparición también puede ser un factor determinante para que las familias víctimas desarrollen cierto tipo de síntomas psicológicos. Sin embargo, cabe destacar que estos resultados no son contundentes frente al segundo grupo poblacional, por lo que no es posible establecer que a mayor o menor tiempo transcurrido de la desaparición, los efectos psicológicos van cambiando.

En este sentido, los resultados obtenidos por Lenferink *et al* (2019) permiten contextualizar por un lado, el tipo de muestra que se obtuvo durante el trabajo de campo y sobretodo, las declaraciones que proporcionaron los familiares. En primera instancia, se identificó que más del 90% de las entrevistas aplicadas a colectivos o familiares en búsquedas independientes, son madres que en su mayoría buscan a sus hijos a lo largo de todo el país. Algunas referencias en medios y especialistas del tema han observado esta tendencia. Por ejemplo, un especialista internacional entrevistado mencionó lo siguiente:



“ (...) pues es **la mayoría de esos casos**, nunca va a ser en todos, pero en la gran mayoría, **quienes están al frente de la búsqueda** y en los procesos de identificación, justicia y todo, **son mujeres, ¿no? Madres, esposas, hermanas, hijas (...)**”

**Alberto Hernández, representante sociedad civil, entrevista.**

Sin embargo, cabe destacar que este porcentaje es únicamente una parte de la muestra representativa aplicada para este estudio y que a nivel nacional, se desconoce de manera puntual la composición etnográfica de cada uno de los colectivos del país.

En segundo lugar, fue posible identificar que al menos por las características propias del contexto mexicano, el sufrimiento en los familiares se mantiene durante el tiempo de la misma manera en la que Lenferink menciona, ya que en la medida en la que se van localizando nuevos restos y las desapariciones se incrementan, se mantiene el sufrimiento de los familiares. Una de las integrantes mencionó:

“ *Tenemos familias de psiquiatra. La mayoría de las que están en malas condiciones están con psiquiatras. No es psicóloga, son con psiquiatras. Ha habido quien les habían sugerido intérnese para ver si depura todo esto”. Pero hay quienes no entienden el daño mental y psicológico que se están haciendo. [...] Tenemos otra [compañera] que ya está mal, mal, mal. Toma medicamentos para dormir, para controlarse. Ya ha habido que las detienen, van en camino a la exhumación, y se tienen que detener para llevarla a lo primero que haya. Una vez la llevaron a los bomberos, porque era lo más cerca, para que le dieran un tranquilizante, porque se puso como loca, y todavía no llegaban a lugar.*”

**Leticia Carmona, activista, entrevista.**

Durante el trabajo de campo se pudo observar que a menudo, las familias de personas desaparecidas concentran toda su energía en encontrar a sus seres queridos y tienden a descuidar sus propias necesidades y las de otros miembros de su familia. Estos factores pueden llevarlos a un aislamiento social y emocional. Además, este estado de incertidumbre suele fomentar en los familiares sentimientos de culpa por el hecho de no poder ofrecer un entierro digno y miedo a olvidar a la persona desaparecida con el tiempo. En este sentido, Salado & Tuller (2017), mencionan que uno de los aspectos más relevantes del trabajo forense se centra en que cada una de sus actividades debe de contemplar los rasgos culturales de cada comunidad en donde se está interviniendo a fin de contribuir en los procesos de reparación del daño para las víctimas.

Un hecho fundamental que subraya el impacto psicológico que tienen las desapariciones en los familiares, ocurrió en 2009 cuando la Corte Internacional de Derechos Humanos (CIDH), para el caso de Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, subrayó los efectos psicológicos causados por esta desaparición forzada. En este año, la Corte observó que la desaparición de Rosendo Radilla tuvo “un impacto traumático y diferenciado en la familia como colectivo, debido a la obligada reestructuración de roles de cada uno de los miembros, con las evidentes afectaciones al proyecto de vida de cada uno” (CIDH, 2009). Además, en su sentencia la Corte declaró que el Estado debería brindar atención psicológica y/o psiquiátrica a través de sus instituciones públicas de salud especializadas a las víctimas.

Derivado de este precedente y la presión de los colectivos, actualmente la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*, además de la *Ley General de Víctimas*, estipulan que los familiares de las víctimas de desaparición tienen el derecho de acceder a las medidas de ayuda, asistencia y atención, particularmente aquellas que faciliten su participación en acciones de búsqueda que incluyen medidas de apoyo psicosocial. Cabe destacar que durante el trabajo de campo, los familiares entrevistados mencionaron que los apoyos psicológicos proporcionados por las autoridades han carecido, en su mayoría, de estrategias de sensibilización frente a este delito.

“

*La verdad los que salimos a buscar somos poquitos, y decimos que ya estamos locos. La verdad porque no es nada fácil. Yo creo que el mejor apoyo que nos pueden dar es psicológico. Pero uno real. Luego los psicólogos nos dicen: -“Acepta tu duelo”- “¡Acepta tu madre! ¿Por qué me estás diciendo eso?”*

**Angélica López, colectivo en Torreón, entrevista.**

Los efectos físicos en los familiares derivados de la misma desaparición o durante el proceso de la búsqueda, también permiten señalar los riesgos físicos a los que se enfrentan los colectivos. En este aspecto se identificaron tres principales afectaciones. La primera hace referencia a las patologías o enfermedades crónico-degenerativas a las que pueden conducir el agotamiento físico y mental o los estados depresivos; la segunda, a aquellos riesgos aunados al proceso de búsqueda, localización y exhumación de cuerpos; mientras que la tercera, a las potenciales enfermedades físicas derivadas del entorno en donde se llevan a cabo estas tres etapas del proceso forense.

En cuanto a la primera afectación física referida es pertinente tener presente que el impacto psicosocial producido por actos de violencia en general tiene consecuencias estructurales en los individuos, sus familias y en la estructura social; y puede reflejarse de diversas formas como el síndrome de estrés postraumático, procesos de culpa, deterioro de la situación económica, marginalización y aislamiento social, entre otras.

La primera necesidad expresada por las familias es conocer el destino de sus seres queridos. La incertidumbre de no saber dónde está ni qué le ocurrió a un ser querido genera una ansiedad intensa y continua. Como explica el CICR, el estado de incertidumbre de las familias no tiene límite de tiempo. Es posible que tengan que esperar a la próxima generación antes de obtener respuestas y encontrar los cuerpos de sus familiares. El sufrimiento no se disipa a medida que pasan los años. Por el contrario, a medida que pasa el tiempo, se vuelve más difícil encontrar a las víctimas directas y, si es necesario, identificar sus restos, lo que solo aumenta el sufrimiento de los familiares. A menudo, las familias de personas desaparecidas concentran toda su energía en encontrar a su ser querido y tienden a descuidar sus propias necesidades y las de otros miembros de la familia. Ello genera un contexto de profundo agotamiento que, en algunos casos, puede llegar a convertirse en un factor detonante de alguna patología o enfermedad.

“

*Acá estamos batallando, pero bueno. [...] a mí, con lo de mi hijo me dio diabetes, me dio un coma diabético, estuve internada algún tiempo, y “acá” me dijo: “o te levantas de ahí, porque nadie va a buscar a tu hijo, porque, o trabajo para mantenerte, o te vengo a cuidar”. Pues no me dijo dos veces, ¿verdad? Y aquí andamos”.*

**Rosalía Gómez, Colectivo Guanajuato, entrevista.**

“

*Tengo miedo, sí, tengo miedo, a no encontrar a mi hija, o sea, que me pase algo y no encontrarla. A que vaya a morir? No me interesa mi vida, pero que vaya a morir y no he encontrado a mi hija, nadie la va a buscar”.*

**Rocío Conde, familiar de desaparecidos, entrevista.**

Respecto al segundo tipo de afectación física, la Asociación de Familiares de Detenidos - Desaparecidos (ASFADDES), una organización no gubernamental que dedica sus esfuerzos a la lucha contra la impunidad y la erradicación de las prácticas de desaparición forzada en Colombia, considera que para los familiares de la víctima una amenaza o un acto de hostigamiento implica el acentuar situaciones previas de incertidumbre y de miedo que pueden tener un impacto psicosocial. Es decir, en su vida emocional, en su desempeño familiar, laboral, académico y social además de causar la interrupción del proyecto de vida de esta persona y tener un impacto sobre el desarrollo de las actividades de los colectivos (ASFADDES, 2003).

En México, los colectivos de familiares de personas desaparecidas son comúnmente amenazados o atacados por miembros del crimen organizado o por autoridades. En los casos más extremos, las amenazas y hostigamientos llegan a la muerte de sus compañeros que tienen como fin frenar el transcurso de sus investigaciones. En este sentido, uno de los familiares mencionó:

“

*Yo estoy toda cortada de mis brazos y todo, este, pero bueno, yo no tengo miedo. El 28 de mayo de este año quedé amenazada de muerte donde ya tenía mi foto, y todo, y pues yo platicué con el hombre que me amenazó, y pues le puse varios temas, y pues, como que agarró ¿verdad? se ubicó y ya no me molestaron, porque el 10 de mayo de 2017 mataron a mi compañera [X], Ella era de [X] [noroeste de Tamaulipas], terminamos un campo el día 9, y el día 9 la mataron. Y yo me escapé yo, porque yo me salí de ahí, porque si no, pues también ahí me hubiera tocado, sí”.*

**Rocío Conde, familiar de desaparecidos, entrevista.**

Otro ejemplo fue documentado por medios locales cuando a principios de 2020, José Gutiérrez Cruz, activista, defensor de derechos humanos y representante del colectivo “A tu Encuentro” que agrupa a familiares de víctimas desaparecidas en Guanajuato, fue amenazado de muerte después de encabezar una marcha. El diario describe que Gutiérrez recibió una llamada intimidatoria y después de esta fue perseguido: “Si salen a buscar personas desaparecidas se los carga la chingada a ustedes y a su familia”. Desde ese momento la organización ha detenido sus actividades en el estado (Reyna, 2020).

Algunos especialistas como Graciela Arvide, aseguran que este tipo de riesgos a los que se enfrentan los familiares son constantes y únicamente varían en función de la geografía y de los actos involucrados en las desapariciones. Por lo que, en muchas ocasiones, estas amenazas son determinantes para continuar las actividades de búsqueda.

“

*No es fácil [llevar a cabo búsquedas en espacios que son controlados por grupos], de hecho, muchas veces ellas han tenido que parar las búsquedas, porque han sido amenazadas. Hay territorios en donde ellas no puedan entrar a buscar”.*

**Graciela Arvide, socióloga, entrevista.**

Incluso, en algunos otros casos, ante las constantes amenazas, las mismas familias han decidido financiar servicios particulares de seguridad para algunos miembros activos de su organización.

“

*sí, yo traigo un servicio de escoltas desde la desaparición de mi hija. He sido amenazada. He sido perseguida y he estado en incidentes fuertes”.*

**Luisa Martínez, colectivo en Veracruz, entrevista.**

Cabe destacar que si bien es de reconocerse que la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*, en su artículo 67 estipula que: “las instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben contar y garantizar la disponibilidad inmediata de personal especializado y capacitado en materia de búsqueda de personas. Dicho personal debe atender las solicitudes de la Comisión Nacional de Búsqueda y las Comisiones Locales de Búsqueda, según corresponda”. Los familiares en su mayoría, mencionaron que en algunas ocasiones las autoridades del Estado han mostrado su negativa a partir en las exploraciones de terrenos implementadas por los mismos colectivos.

“

*(...) habíamos previsto que teníamos que subir con mucho cuidado porque todavía en la zona alta de ese cerro estaba trabajando la delincuencia. Solicitamos seguridad extrema para un Peri... para perimetral seguridad Perimetral. La cual se nos negó. Y posteriormente tuvimos que bajar de esas cosas. Porque en una ocasión íbamos subiendo nos recibieron con tiros de arma larga”.*

**Luisa Martínez, colectivo en Veracruz, entrevista.**

Otro ejemplo deriva de diciembre de 2019, cuando familiares de personas desaparecidas en al menos 12 estados del país, que forman parte de la red de colectivos Búsqueda Nacional en Vida por Nuestros Desaparecidos, denunciaron la falta de respaldo de la Comisión Nacional (CNB). Los colectivos involucrados señalaron que Karla Quintana, titular de la CNB le ha negado acceso a personal de seguridad y medidas para realizar acciones de búsqueda en Jalisco. En conferencia de prensa, los familiares explicaron que habían solicitado con antelación personal de seguridad federal para escoltarles en una jornada de búsqueda que incluía visitar a centros penitenciarios estatales, así como hospitales psiquiátricos, centros de salud y regulación sanitarias y servicios forenses pero la CNB les notificó que “no había personal de seguridad” para apoyar a las familias. Como resultado, los colectivos tuvieron que suspender la búsqueda (Leticia, 2019)

Por su parte, otros riesgos físicos a los que se exponen los colectivos y los familiares en búsquedas independientes también han sido ampliamente documentados por medios especializados. Por ejemplo, durante la Quinta Brigada Nacional de Búsqueda de Personas, el portal Pie de Página, documentó las diferentes actividades realizadas para la localización de restos entre las que destacan, la búsqueda de cuerpos al interior de un pantano. El medio cita “(...) unas integrantes de la Brigada también acudieron a un arroyo porque les dijeron que posiblemente ahí había un cuerpo atorado. Los brigadistas se metieron de forma paulatina en el agua estancada hasta que le llegó al cuello. No encontraron ningún indicio”. (Aguilar, 2020)

También los familiares han documentado los riesgos de contraer posibles enfermedades infecciosas derivadas de la exposición a agentes biológicos procedentes de cadáveres en descomposición o en fase de reducción esquelética avanzada. Esto de manera particular durante los procesos de localización y exhumación de restos, ya sea acompañados o no por parte de equipo especializado. En este sentido, uno de los familiares en Veracruz mencionó:



*Cuando estábamos a tres meses **de la búsqueda empezamos a enfermar**. Empezamos a enfermar del estómago de las vías respiratorias incluso de la circulación de las piernas porque en ningún momento estábamos bien los pies, bien puestos sobre la tierra sino que estábamos en esta posición o en esta posición porque estábamos en un cerro. (...) aquí hay virus tremendos (...) Al filo de 15 fosas abiertas al mismo tiempo. Entonces las infecciones. Todo lo que es el viento, **el clima todo era infecciones virales, ya nos empezaban a entrar por todos lados hasta por los poros de la piel; empezamos a tener dermatitis, infinidad de problemas** (...).”*

**Luisa Martínez, colectivo en Veracruz, entrevista.**

Finalmente, aunado a los riesgos de exhumación realizados por parte de los colectivos, se añaden los riesgos derivados de esta participación al momento de la exhumación de restos, ocasionando la violación de la cadena de custodia. Según el artículo 228 del *Código Nacional de Procedimientos Penales* (CNPP, 2005), este sistema de control y registro aplicado a cualquier indicio, evidencia, objeto etc., será responsabilidad exclusiva de las autoridades competentes. De lo contrario, su valor probatorio quedará bajo criterio del servidor público responsable. “el procedimiento de cadena de custodia los indicios, huellas o vestigios del hecho delictivo, así como los instrumentos, objetos o productos del delito se alteren, no perderán su valor probatorio, a menos que la autoridad competente verifique que han sido modificados de tal forma que hayan perdido su eficacia para acreditar el hecho o circunstancia de que se trate.(...) Lo anterior, con independencia de la responsabilidad en que pudieran incurrir los servidores públicos por la inobservancia de este procedimiento” (CNPP, 2005).

En este sentido, si bien es reconocible que a lo largo del proceso forense es derecho de los familiares participar como observadores durante las exhumaciones a fin de no violar la cadena de custodia, algunos de ellos expresaron que la autoridad se ha negado en diferentes ocasiones, a participar como peritos especializados. Esto tiene como consecuencia, que por un lado, esta postura de la autoridad limite la continuación de las investigaciones y por el otro, se presenta como un aliciente para que los colectivos lleven a cabo esta actividad, incluso aunque esta ponga en riesgo la carpeta de investigación.

Al respecto, a lo largo del trabajo de campo, algunos familiares relataron que actualmente, su trabajo de acompañamiento con las autoridades se limita a observar su actuación tomando como base los conocimientos de experiencias previas. Esto como resultado de anteriores situaciones en las que la autoridad descartaba la continuación de la investigación debido a la interferencia de personal ajeno en las evidencias recuperadas.

Por su parte, el EMAF considera que, si bien el riesgo de violar la cadena de custodia limita la continuación de la carpeta de investigación, esto no representa el hecho de que los familiares dejen de participar de los procesos de búsqueda, sino que su participación debe estar encaminada a la demanda de una investigación integral, organizada y veraz. Actualmente, un gran porcentaje de los

colectivos trabajan de la mano con las autoridades entendiendo de limitaciones e implicaciones de una intervención que esté fuera del marco de la ley.

A nivel internacional, Juhl (2005) explica que inmediatamente después de la invasión estadounidense en Irak y la remoción de Saddam Hussein y de su régimen Baath en abril de 2003, los iraquíes en búsqueda desesperada de sus seres queridos comenzaron exhumaciones espontáneas de fosas comunes en todo el país. En este proceso, no solo destruyeron evidencia criminal potencial, sino que también arruinaron las posibilidades de sus propias y otras familias de obtener un resultado exitoso en su búsqueda.

A diferencia del caso Iraní, en México la falta de colaboración, negligencias por parte de las autoridades, además de la ausencia de una búsqueda de justicia para sus familiares (tal como mencionó Carolina Robledo), han sido factores fundamentales que alientan a la participación de algunos colectivos durante los procesos de exhumación. Esto a pesar de las implicaciones en la cadena de justicia.

“Entonces (los familiares) están haciendo prácticamente toda la cadena de investigación de la primera parte de la investigación forense porque después todo eso va a una bolsa que se llevó un perito a quien sabe dónde, que no sabemos qué va a ocurrir, esa es como la gran incógnita la gran preocupación; se están recogiendo muchos restos de la tierra, pero no tenemos ninguna certeza de que vayan a ser identificados o bien tratados en sentido de cadenas de custodia”.

**Aída Pescador, periodista, entrevista.**

Como previamente se ha mencionado, el trabajo de los colectivos durante las diferentes etapas del proceso forense, de manera inalienable se encuentran vinculadas con la labor de las autoridades, con el uso eficiente de recursos económicos que les permitan continuar elaborando las búsquedas y con las limitantes establecidas por los marcos jurídicos

De esta manera, como Juhl (2005) señala, el factor económico es uno de los recursos que más se ven afectados después de la desaparición de un familiar. Especialistas que colaboraron con nuestra investigación como, señalan que para el contexto mexicano, este tipo de escasez también se enmarca en una serie de características propias al perfil de las víctimas que en su mayoría sufren de este delito. Como parte del perfil se identificaron a poblaciones con ciertos grados de vulnerabilidad económica y social, con altos niveles de violencia y baja incidencia en el ámbito político, por lo que los orilla a llevar emprender de forma independiente sus búsquedas. Durante el trabajo de campo se identificaron principalmente a personas con escasos recursos, indígenas, migrantes, campesinos y obreros.

“(...) desde mi experiencia en los casos que he reportado yo, la mayoría de las y los desaparecidos son pobres, son de familias de clases media baja, baja, clases que viven con muchas limitaciones y creo que tristemente eso explica también la posibilidad y la repetición y la impunidad que tenemos”.

**Aída Pescador, periodista, entrevista.**

“

*(...) son en general familias que viven en unas condiciones de precariedad alta, son familias que no tienen garantizados ni la comida, ni el empleo, ni la salud, ni la educación para sus hijos. La mayoría de las familias, cuando trabajamos ahí, viven en esas condiciones, muchas de ellas viven en el campo, entre el campo y las zonas urbanas marginales, y sus hijos de alguna manera se enganchan como consumidores, otros como empleados de una pirámide donde ellos ocupan el eslabón más bajo, el eslabón que más exponen sus vidas, donde menos dinero ganan y mueren más fácilmente. Entonces, sí es como una generación de jóvenes ahí perdida, y los viejos así te lo cuentan ¿no? Y esas son las víctimas de las desapariciones. También a veces son los perpetuadores de las desapariciones que terminan luego siendo víctimas de las desapariciones, es un círculo”.*

**Graciela Arvide, socióloga, entrevista.**

Algunos colectivos han señalado que a lo largo del tiempo, las búsquedas van incorporándose a la cotidianidad de las familias desde un aspecto laboral hasta de distribución económica. Por ejemplo, Robledo mencionó que como caso particular están los familiares de ciertos municipios de Sinaloa que llevan a cabo sus búsquedas los martes y domingos, probablemente definidos como los días de descanso de las maquilas en donde trabajan los familiares.

Otros colectivos se han abocado a buscar a sus desaparecidos de tiempo completo, dejando de lado otras actividades que para el resto de la familia constituían un soporte económico importante. Además de los gastos diarios, se ven forzados a incluir aquellos relacionados con el acceso a las instituciones y procesos administrativos, la obtención y pago de documentación, transporte y materiales que son utilizados para llevar a cabo los trabajos de localización y exhumación de cuerpos.

Si bien es cierto que algunos familiares cuentan con el apoyo económico de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), también es cierto que este organismo ha sufrido de importantes cuestionamientos por la forma en la que se establecen estos apoyos y por su uso político. Tan solo, uno de los momentos más sensibles que ha enfrentado la CEAV en los últimos meses, ocurrió a principios de marzo de 2020 cuando distintos medios de comunicación filtraron una conversación de la Comisionada Mara Gómez declarando algunas impresiones negativas en contra de las víctimas: “Todo mundo cree que somos la Lotería Nacional y que de aquí salen premios (...) en las reuniones con los colectivos [de víctimas] me doy cuenta de que tienen un doble discurso” (Carabaña, 2020).

Además, diversas organizaciones de la sociedad civil han reclamado en diferentes ocasiones, la falta de interés por parte de la CEAV a darle continuidad a los casos presentados por distintas familias: “Hay una parálisis institucional profunda desde que llegó ella (...) Nadie está tomando decisiones y todo está parado. Justo acaba de presentar un programa, pero no sabemos de qué va ni se ha discutido con los colectivos ni con las organizaciones” (Carabaña, 2020).

Por otro lado, un factor adicional que complejiza la ausencia de estímulos institucionales y las limitantes económicas propias de los entornos en los que se suscriben las desapariciones, son los roles familiares. Como anteriormente se mencionó, los colectivos en su mayoría se componen de madres que anteriormente se quedaban al cuidado de la casa, mientras que era el padre el proveedor económico para el núcleo familiar. Sin embargo, después de la desaparición es muy probable que sean ellas quienes salen a buscar mientras que los hombres se quedan en casa. Esto supone una incertidumbre económica que desestabiliza aún más los roles familiares y las potenciales búsquedas.

Ante este escenario, el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) ha analizado cómo las mujeres sufren mayor pobreza y victimización cuando el desaparecido es el principal o incluso el único sostén de la familia:

“

*A menudo, de la noche a la mañana las familiares de los desaparecidos se ven obligadas a ocupar el lugar de sostén familiar y cabeza de familia, un papel que en la mayoría de las sociedades desempeñan los hombres. Para muchas mujeres, esto implica ingresar al mercado laboral por primera vez en su vida. Ante la falta de experiencia y formación, la mayoría de ellas se ven obligadas a aceptar trabajos mal pagados e inseguros, a veces en centros urbanos alejados. Si bien el traslado puede abrir nuevas oportunidades económicas para las mujeres, también puede servir para aislarlas aún más del apoyo de sus comunidades y dejarlas más vulnerables a la explotación.”*

**(Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2015)**

Durante el trabajo de campo, algunos familiares y especialistas mencionaron que en México, los apoyos económicos resultan ser más parte de los logros independientes de cada una de las familias, en lugar de una política pública que atienda las necesidades de las víctimas. Muchas de ellas, logran mediante alguna organización o conocido, obtener algún apoyo institucional, pero en su mayoría, debido a las mismas condiciones estructurales del país, carecen de un medio propicio que les permita llevar a cabo sus búsquedas financiadas, además de vivir dignamente.

### 2.3.2 Obstáculos para emprender las búsquedas: una batalla por el presupuesto y la voluntad política

Principalmente, a nivel institucional, las búsquedas de personas desaparecidas y su colaboración con los colectivos están en mayor medida determinados en función de los presupuestos asignados a cada organismo y a la voluntad política derivada de los funcionarios públicos a cargo.

Respecto al presupuesto asignado a las instituciones para la búsqueda de personas desaparecidas como fiscalías, las comisiones de búsqueda y los apoyos o estímulos para los familiares, cabe resaltar que tanto las entidades federativas "como el gobierno federal" han debatido entre dos problemáticas: primero, un recorte generalizado desde los primeros meses de gobierno del presidente López Obrador reflejados en el *Presupuesto de Egresos de la Federación 2019*, sobre todo para algunos estados; y en segundo lugar, en el sobre ejercicio o subejercicio de los recursos.

“

*Los presupuestos a mi consideración siguen siendo insuficientes, ustedes saben que para la búsqueda de seres humanos pues partimos de la nada, pero no nos podemos poner a hacer hoyos por todo el territorio nacional a ver qué encontramos. Requerimos información, se requiere de equipo especializado para detectar en dónde puede haber restos humanos.”*

**Heriberto Cruz, abogado, entrevista.**

El segundo aspecto para considerar es que las búsquedas se hacen, en cierta forma, en función de la voluntad política de los servidores públicos. Este factor, según los resultados obtenidos por el trabajo de campo, es uno de los obstáculos más importantes por el que atraviesan las familias. En



este sentido, Aída Pescador considera que la colaboración de las autoridades está definida principalmente por el interés de los titulares a cargo de las dependencias involucradas para llevar a cabo las investigaciones, y más importante, por los nichos de poder involucrados en las desapariciones y en el territorio en el que estas ocurrieron. Así, en su mayoría son las autoridades federales quienes suelen participar y colaborar más con los familiares, pero también hay importantes excepciones en lo local.

“

*Desde lo político, (...) hay una muralla impenetrable hacia la justicia que es la Fiscalía General de la República, que el fiscal claramente es alguien que está ahí para no permitir la justicia en este sexenio. – Entrevistador ¿Y por ejemplo con **las autoridades locales?** –*

*“Ahí yo veo que el trabajo es mucho más complicado, ahí depende de nichos, entonces te encuentras con Torreón por ejemplo. Las de [X] confían en este forense [X] que es uno que le apasiona el tema y que es la única entrada de confianza que tienen ellos con las autoridades para el tema de búsqueda y de identificación (...) **A nivel local** creo que es todavía más complicado porque sigue, **no permea la decisión política federal y depende solamente de las personas que ocupan los cargos en distintos momentos**, lo cual es tremendo.”*

**Aída Pescador, periodista, entrevista.**

En contraste, la organización Human Rights Watch, en su informe *Los Desaparecidos de México, el persistente costo de una crisis ignorada* (2013), describe que en Nuevo León las autoridades cada vez se han visto involucradas en el trabajo con los colectivos. El reporte señala:

“

*No obstante, un enfoque distinto es posible. Y Human Rights Watch pudo comprobarlo en el estado de Nuevo León, donde en respuesta a las presiones de familiares de víctimas y defensores de derechos humanos, los agentes del Ministerio Público han dejado atrás un patrón de inacción y falta de diligencia, y han comenzado a examinar seriamente un grupo específico de casos de desapariciones. Los esfuerzos de estos funcionarios les permitió recuperar la confianza de los familiares de las víctimas, y conseguir de este modo que colaboren con las investigaciones, lo cual ha sido crucial para identificar nuevas pistas y reunir pruebas valiosas.”*

**(Human Rights Watch, 2019)**

En este sentido, si bien es cierto que las autoridades han empezado a sensibilizarse en torno a la problemática de las desapariciones, esto no tiene una relación directamente proporcional a la efectividad de su trabajo. Activistas, representantes y familiares involucrados en el tema en el estado de Nuevo León dan testimonio de ello.

“

*Es algo increíble que pasa a la fecha, a pesar de la sensibilización del trabajo que hemos hecho. A nosotros como colectivo sí nos atienden (las autoridades) en Nuevo León nos dejan pasar. Antes desde la puerta nos pedían retirarnos. Ahora, nos ofrecen una silla y nos atienden, son amables. Pero, seguimos sin tener resultados. Ellos ofrecen cifras, donde indican que han localizado a miles de personas; pero lo curioso es que ninguna de las personas de las cuatrocientas que tenemos registradas están en esa lista”.*

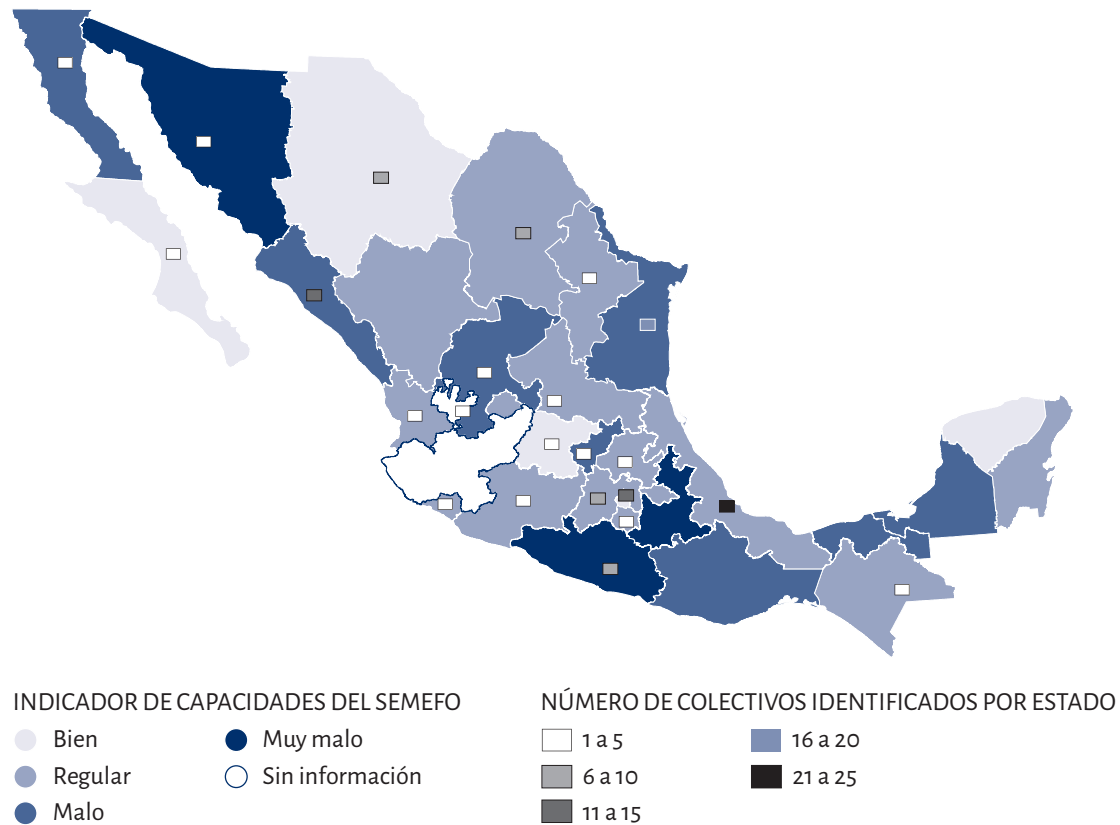
**Saraí Ramos, colectivo en Nuevo León, entrevista.**

En otros casos, como los mencionados previamente por Graciela Arvide, son los mismos familiares quienes llevan a cabo las búsquedas sin considerar en alguna medida la participación de las autoridades federales y municipales. Por ejemplo, como se puede ver en el mapa 4, la aparición y trabajo de los colectivos durante el proceso de búsqueda, así como el indicador de capacidades forenses utilizado en el apartado anterior, responder más al trabajo independiente de los familiares en ciertas geografías, en vez de una relación definida en función del trabajo institucional.

Así, mientras que Sonora presentó uno de los números más bajos de colectivos identificados en el país, la capacidad institucional de sus SEMEFO también se encuentra en la categoría más baja y el número de desaparecidos está en un nivel intermedio a nivel nacional. Por su parte, hay acciones importantes en casos como Tamaulipas, en donde el número de colectivos es muy importante y la calificación de las autoridades es mala. Casos similares se presentan en Sinaloa y Veracruz.

Cabe destacar que como se ha mencionado en diferentes ocasiones, la emergencia entorno a las desapariciones en el país es de tal calado que la actuación de los colectivos es una herramienta central en el proceso de investigación forense. Sin embargo, hay espacios como la propia identificación de la persona, que sin la participación de las instituciones del Estado, es prácticamente imposible.

Mapa 4. Indicador de capacidades forenses y presencia de colectivos en búsqueda



Fuente: Elaboración del ONC con información recopilada en fuentes abiertas e información de la CNDH

Otras esferas en las que se ve reflejado el interés de las distintas autoridades en la materia, es en la asignación presupuestal, de la cual ya se hizo mención, y la designación de personal especializado. Al respecto, cabe destacar que uno de los elementos más recurrentes que surgieron durante las entrevistas con especialistas, fueron las menciones encaminadas a subrayar la ausencia de formación de cuadros especializados en las diferentes actividades requeridas para las búsquedas. Actualmente, el gobierno mexicano no ha presentado interés alguno en generar una institución con servicio profesional de carrera.

Finalmente, ante este escenario de participación ciudadana y de bajo interés por parte de las autoridades para resolver el problema de los desaparecidos en México, es relevante considerar ¿en qué medida el trabajo de los colectivos a lo largo del proceso de investigación forense, hace posible el fortalecimiento de las instituciones del gobierno mexicano?, y ¿cómo es que el involucramiento y el trabajo de los colectivos fomenta o "legitima" la inacción de las instituciones?

Human Rights Watch (2013) en el estudio antes referido, identificó que las autoridades confiaban desproporcionadamente en las investigaciones elaboradas por los propios familiares. Siendo este, un trabajo que debería ser elaborado por las mismas fiscalías del estado y del gobierno federal. El documento cita: "En los casos en que los agentes del Ministerio Público sí inician una investigación, con frecuencia solicitan a los familiares de las víctimas que se ocupen de algunas tareas que son parte de la investigación y deberían ser realizadas por funcionarios, como entrevistar a testigos e intentar localizar a presuntos responsables. Es pertinente y, sin duda, necesario que los agentes del Ministerio Público colaboren con familiares de las víctimas en la investigación de desapariciones. No obstante, en todos los casos analizados, Human Rights Watch comprobó que se dependía de manera desproporcionada, o incluso absoluta, de la colaboración de los familiares para llevar a cabo tareas de investigación básicas.

Además, el mismo informe destaca "Como parte de este círculo vicioso, los familiares continúan asumiendo responsabilidades que corresponden a las autoridades porque saben que los funcionarios a cargo de la investigación no actuarán por su propia iniciativa. Y en vez de cumplir con aspectos de la investigación que son de su incumbencia, algunos agentes del Ministerio Público y funcionarios de seguridad pública se acostumbran progresivamente a delegar estas tareas a familiares de las víctimas" (HRW, 2013).

De esta manera, en la medida en que las autoridades van delegando actividades inherentes a su cargo, los familiares han asumido la responsabilidad de capacitarse en diferentes temas como el procesamiento de la escena del crimen, estrategias de búsqueda en fosas, análisis de restos óseos, análisis genético de los perfiles, entre otros más, con el fin de enseñarle a los propios servidores públicos sobre el tema, pero lo más importante, para dar con el destino de sus familiares.

Un ejemplo de esto es que en 2009, las Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León (FUNDENL) anunciaron la creación de un grupo forense independiente, conformado por antropólogos y arqueólogos, que fueron una respuesta ante la inacción de las autoridades del estado. Cuatro años más tarde, ante la presión de este colectivo y ante el contexto cada vez más agravante del estado, las autoridades de Nuevo León comenzaron a trabajar en conjunto con los familiares asumiendo su responsabilidad frente al tema.

Aunque el subsecretario de Derechos Humanos, Alejandro Encinas, ha señalado en diferentes espacios que la búsqueda de personas desaparecidas es una prioridad de la actual administración, la respuesta política en hechos concretos y cambios de gran calado, han sido lentos y escasos.

Actualmente, a excepción de casos focalizados, las acciones de las autoridades se restringen más a una administración del problema apoyada del trabajo de los colectivos y no a una resolución de este.

México atraviesa una crisis humanitaria y una “emergencia forense”. Por lo que los gobiernos actuales deben de implementar acciones con una visión sistemática y proporcional a la dimensión del fenómeno de las desapariciones en el país. El conocimiento y la realidad que enfrentan cada uno de los familiares, debe de ser la piedra angular que determine las respuestas del Estado y las soluciones que les proporcionarán para restablecer sus contextos inmediatos. Como se demostró, muchas de estas familias enfrentan profundos abandonos institucionales que comenzaron desde el momento en el que su entorno social empezó a desaparecer.

## Estudio de caso: La Brigada Nacional de Búsqueda, buscando nos encontramos

Como se ha desarrollado a lo largo del presente estudio, la participación de los colectivos de familiares en la búsqueda de personas desaparecidas ha marcado un hito en la relación entre el Estado y la Sociedad Civil. La trascendencia de esta relación se ha caracterizado por la evidente incapacidad de los gobiernos para hacer frente a la epidemia de desapariciones en el país y el despliegue de acciones por parte de las familias para emprender la búsqueda de sus seres queridos.

En esta tesitura, es importante hacer hincapié en el desarrollo que a lo largo de los últimos años han tenido las tareas de búsqueda emprendidas por los familiares. Este avance se caracteriza, no solo por un amplio desarrollo técnico de la práctica en campo, sino que incluye la implementación de una estrategia de incidencia social que ha permitido realizar tareas de inteligencia para generar las condiciones sociales adecuadas para la búsqueda en sí misma, y a la vez, generar canales de comunicación en busca de contrarrestar el embate de la violencia que prevalece en las comunidades que intervienen.

De esta manera, la Brigada Nacional de Búsqueda (BNBPD) se presenta actualmente como uno de los esfuerzos más importantes en lo que se refiere a la intervención de los colectivos de familiares en el tema de las desapariciones. Con cinco años de antigüedad, este ejercicio que conglomerada cada vez a más familias buscadoras, ha evolucionado de forma exitosa pese al descuido oficial y los obstáculos que el contexto sociopolítico en el que se desarrolla.

En vista de la importancia de esta experiencia organizativa, en el Observatorio Nacional Ciudadano nos dimos a la tarea de acompañar a los familiares de personas desaparecidas que integran esta brigada, para observar las particularidades de las tareas de búsqueda y documentar el papel de las autoridades, en específico de aquellas relacionadas con la investigación forense, en las tareas que les competen.

### Antecedentes.

La BNBPD nació por la iniciativa de la familia Trujillo Herrera en la búsqueda de cuatro de sus miembros, quienes fueron desaparecidos en los años 2008 y 2011 en los estados de Guerrero y Veracruz respectivamente. Después de una decepcionante respuesta por parte de las autoridades de justicia locales y federales, la familia Trujillo decidió realizar la búsqueda de sus familiares por cuenta propia, realizando indagatorias entre los grupos criminales que posiblemente hubiesen sido responsables. No obstante, tampoco por esta vía obtuvieron resultados significativos, en gran medida derivado de la falta de apoyo oficial y social.

Posteriormente, en 2011, surge el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, encabezado por el poeta Javier Sicilia. En ese contexto, la familia Trujillo tiene la oportunidad de compartir su dolor con otras familias que atraviesan situaciones similares a la de ellos, generando alianzas importantes, que permiten que María Herrera (madre de los hermanos Trujillo) fuera elegida como representante nacional de las víctimas de desaparición.

Desde esta posición la familia Trujillo logró generar un canal de comunicación directo con las autoridades de procuración de justicia y seguridad pública en el ámbito federal, lo cual, eventual-

mente permitió que ocurriera un camino en la atención que recibía el resto de los familiares de personas desaparecidas. De esta manera, nació el colectivo “Familiares en Búsqueda María Herrera”.

No obstante, paulatinamente esta vía de atención arribó nuevamente en un camino sin salida, pues no se brindaban soluciones certeras a las víctimas a quienes se les obligaba a transitar por un camino de incertidumbres.

Posteriormente, en 2014 ocurrió la desaparición de los 43 estudiantes de la Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa. Derivado de ello, las familias de estos jóvenes emprendieron su búsqueda, dejando al descubierto la existencia de abundantes puntos de inhumaciones clandestinas y el hallazgo de numerosos restos humanos. Aun cuando ninguno de estos indicios correspondió a los cuerpos de los estudiantes normalistas, este hecho provocó que otras familias de la región que contaban con familiares desaparecidos retomaran este ejemplo y emprendieran también su propia búsqueda.



*[...] entonces ellos, sin tener como un proceso orgánico, entre la comprensión del contexto de la situación del país, sin organizaciones civiles que estuvieran como, apapachando, arropando y acompañando, ellos salieron, buscaron y encontraron. Entonces para nosotros fue una muestra de dignidad”.*

**Luis Moreno, Colectivo Familiares en Búsqueda María Herrera, entrevista.**

Derivado de este hecho, las familias guerrerenses entraron en contacto con el Colectivo Familiares en Búsqueda, a fin de solicitarles asesoría. Durante este encuentro dicho colectivo se sintió inspirado por las características de la búsqueda que realizaban las familias igualtecas, y a partir de ello, se dispusieron a desarrollar un modelo de búsqueda que conjuntara esta experiencia con lo que habían aprendido en su interlocución con las instituciones locales y federales.

De esta manera, en abril de 2016 se llevó a cabo la I-BNBPD en el municipio de Amatlán de los Reyes Veracruz, bajo el auspicio de la diócesis de Córdoba. Esta brigada fue convocada desde la Red de Enlaces Nacionales, lo que permitió contar con el apoyo de diversas organizaciones civiles. No obstante, derivado del clima de incertidumbre e inseguridad que se vivía en esa entidad, solo 40 familias asistieron a realizar las tareas de búsqueda.

Pese a la falta de apoyo oficial y las constantes tensiones al interior, la I-BNBPD realizó hallazgos importantes que permitieron que la relación entre los familiares y las autoridades cambiara diametralmente. En este sentido, las familias pasaron de ser sujetos pasivos en la espera de una reacción gubernamental, a conducir y determinar los tiempos y modos en los que se debía realizar la búsqueda de personas desaparecidas.

Aun con esto, la I-BNBPD debió enfrentar los intentos de desprestigio por parte de la administración del entonces gobernador Javier Duarte de Ochoa, quien declaró públicamente que los hallazgos realizados por la I-BNBPD correspondían a palos de madera quemados y tela sintética. No obstante, la preparación previa de las y los brigadistas, quienes se habían capacitado materia de identificación forense, permitieron refutar los señalamientos del gobierno estatal y generar la presión suficiente para que se retractara, reconociera que había mentido en sus declaraciones oficiales y reconociera públicamente los hallazgos realizados por la Brigada.

En este punto, es importante mencionar que el término de la I-BNBPD, coincidió con la elaboración de la Ley General en materia de desaparición Forzada y Cometida por Particulares, por lo que las

experiencias emanadas de este esfuerzo influyeron para la generación de las iniciativas que dieran lugar a los mecanismos de búsqueda contemplados en dicho ordenamiento, y que derivaron en la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CNB).

Esta primera experiencia permitió que en julio del mismo año se realizara, nuevamente en Veracruz, la II-BNBPD, esta vez con una asistencia de 60 familias y un mayor apoyo tanto de organizaciones civiles nacionales e internacionales y de instituciones locales y federales. Los hallazgos realizados en esta segunda edición permitieron asentar las relaciones institucionales necesarias para consolidar las relaciones entre los familiares y las autoridades responsables de la búsqueda de desaparecidos.

En enero de 2017, tuvo lugar la III-BNBPD, con sede en Culiacán, Sinaloa. En esta ocasión, el desarrollo de la brigada ha sido definido por sus protagonistas como una “Brigada Encapsulada” debido a que las tareas dirigidas hacia la sociedad fueron escasas y se recibió poco apoyo de los actores locales:

“

*[...] se generó más como una brigada encapsulada, digámoslo así, donde la Universidad de Sinaloa nos recibe, nos da unos salones donde poder estar pernoctando mientras aterrizábamos las acciones de la brigada [...] y las funciones de comunicación e interlocución no se dieron, porque si fue un espacio muy cerrado, muy cooptado, por decir así. De las cinco que son [BNBPD] la tercera fue la que más crisis interna nos dejó y menos alcance y profundidad”.*

**Luis Moreno, Colectivo Familiares en Búsqueda María Herrera, entrevista.**

Después de una pausa durante 2018, en enero de 2019 se realizó la IV-BNBPD, esta vez en Guerrero. Pese a las constantes presiones por parte de los grupos criminales de los municipios de Huitzuco y Tixtla, la IV-BNBPD contó con un apoyo especial por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), permitiendo que aumentara la participación de familiares e involucrando a personas que sin ser víctimas de estos hechos, se sumaron de forma solidaria.

### **Fortalecer contra la corriente**

Hasta su cuarta edición, los organizadores de la BNBPD apostaron por el establecimiento de una estrategia de alianza como medio para fortalecer el proyecto de búsqueda de las familias. Como se ha venido describiendo, el arropo tanto de las OSC, como de algunos sectores de la iglesia católica que han proveído de recursos y espacios de interacción en lo local para el desarrollo de estos esfuerzos colectivos, fue fundamental.

No obstante, esto no impidió que, a lo largo de su historia la BNBPD se encontrara con obstáculos de tipo económico para su realización. En un principio, la BNB, fue financiada casi en su totalidad por las propias familias, aunque a partir de la II-BNBPD, fue posible la realización de un fondeo que a penas alcanzo a reunir 20 mil pesos.

A partir de la III-BNBPD, las familias lograron generar un anclaje institucional que les permitió acceder los recursos que la Ley General de Víctimas (LGV) les otorgaba como víctimas del delito y hacer uso de ellos para las tareas de búsqueda. La forma de utilizar estos recursos, fue a partir de que se consideró a las acciones de búsqueda como diligencias que habrían de realizarse para la localización de las personas desaparecidas dentro de los expedientes ministeriales (carpetas de investigación).

Asimismo, las facilidades para que las familias pudieran acceder a estos recursos económicos fue posible, en principio, gracias a la intervención de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Posteriormente, este apoyo institucional se fortaleció mediante la participación de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), que mediante la CNB, apoyó de forma importante las actividades de búsqueda de los familiares de personas desaparecidas.

De esta manera, a partir de esta III-BNBPD, los colectivos de familiares llevaron a cabo reuniones interinstitucionales con SEGOB y otras instituciones, a fin de coordinar la dotación de recursos y el desarrollo logístico. A partir de estos encuentros, la BNBPD podía generar una estrategia de gestión que combinara el apoyo de las OSC y el que se obtenía de manera oficial, mediante la LGV.

No obstante, en 2020, dichos acercamientos no se realizaron, por lo que la V-BNBPD tuvo que enfrentarse a una crisis económica importante, misma que puso en peligro su realización. La falta de este acercamiento institucional ocurrió derivado de bloqueos en la comunicación entre las familias y el gobierno federal. Las y los organizadores atribuyen esta deficiente interlocución al cambio en las titularidades tanto de la CNDH y CNB, mismas que no se presentaron disposición para colaborar con la Brigada como en ediciones anteriores.

“

*Aquí el tema fue que con el cambio de gobierno, hubo un cambio en las cabezas... y a Rosario Ibarra de Piedra [sic] no le hacen sentido las búsquedas que realizamos, y a Karla Quintana, el nuevo cambio con Roberto Cabrera, también no le hace mucho sentido que las familias estén al frente en el tema de búsquedas, no teniendo el punto de comprensión. [...] la Comisión Nacional de Búsqueda tiene escasos dos años funcionando, por necesidades que han abierto las familias. Entonces ellos han sentido como invadido el espacio que a ellos por facultad les corresponde, pero nacido desde las familias”.*

**Luis Moreno, Colectivo Familiares en Búsqueda María Herrera, entrevista**

Esta situación provocó que las familias tuvieran que realizar otro tipo de acciones a fin de fundear la V-BNBPD. En enero de 2020, en dos ocasiones, los familiares intervinieron la caseta de peaje de la autopista México-Cuernavaca en donde realizaron una recolección de fondos mediante boteo con los automovilistas. Estas acciones, en conjunto con la presión ejercida por OSC y medios de comunicación, provocaron que el 30 de enero de 2020 el Presidente de la República se pronunciara públicamente en su conferencia matutina, respecto a que las instituciones federales debían apoyar con recursos a la Brigada, misma que finalmente pudo llevarse a cabo.

### Los ejes de la brigada como acto recíproco

El fortalecimiento de las Brigadas Nacionales ha implicado la ampliación del espectro de acción hacia la sociedad en general, poniendo hincapié en lo local. De esta manera, la BNBPD se estructura a partir de diversos ejes de acción que responden a dos intereses primordiales. Por un lado, obtener información suficiente para realizar las tareas de búsqueda, es decir, un trabajo de inteligencia que provea de datos sobre puntos de búsqueda; y por otro, la sensibilización hacia las comunidades acerca de la realidad que envuelve a las desapariciones en México. Esto ha implicado hacer una reflexión sobre las violencias que ocurren en el ámbito local y por ende, motivar a las comunidades para procurar construir una vida cotidiana bajo la procuración de la paz social.



En este sentido, es importante señalar que el número y características de los ejes de acción de la BNBPD depende de las características del contexto. Por poner un ejemplo, en la III-BNBPD realizada en Sinaloa, los ejes relacionados con el trabajo con la sociedad no se desarrollaron de forma plena, en gran parte por el contexto de violencia que prevalece. Por el contrario, en el caso de la Quinta Brigada, los ejes de acción no solamente se desarrollaron con éxito, sino que se ampliaron hacia otros actores involucrados en la problemática de las desapariciones.

Asimismo, el primero de estos ejes es el de escuelas e iglesias. Tiene como finalidad aproximarse a los espacios educativos y de culto religioso con la finalidad de dar a conocer los objetivos de la Brigada. En este espacio de convivencia, los familiares de personas desaparecidas comparten sus experiencias de búsqueda e invitan a las y los asistentes a brindar información acerca de puntos de búsqueda y datos que permitan ubicar el paradero de sus seres queridos. Aunado a lo anterior, este eje contempla el desarrollo de actividades culturales y artísticas mediante las cuales se invita a los estudiantes y feligreses a la construcción de una cultura de paz.

En este sentido, los ejes de iglesias y escuelas pretenden extraer el debate de las desapariciones de los espacios restringidos de poder para llevarlos al ámbito de convivencia social, esto es, democratizar la discusión y llevarla hacia el origen mismo de la problemática. De igual forma, estas acciones pretenden fomentar la empatía de las comunidades locales hacia la brigada mediante una narrativa que fomenta la construcción de una sociedad en paz.



*Hacer consciente a la gente de que la desaparición es un problema que nos corresponde a todas y todos y que tiene que ver con un tema más amplio con la construcción de paz y de comunidad”*

**(Díaz, 2020).**

Otro de los ejes que constituyen a la Brigada, es el de búsqueda en vida, mismo que se desarrolla al interior de centros penitenciarios, centros de rehabilitación de adicciones y Servicios Médicos Forenses. Sus objetivos principales son, por un lado, obtener indicios sobre la localización de personas desaparecidas e incluso identificarlas en caso de que alguna de ellas hubiera quedado incomunicada en alguna de estas instituciones o hubiera fallecido y sus restos se encontraran resguardados en algún anfiteatro.

Al igual que en el eje de iglesias y escuelas, el eje de búsqueda en vida también busca sensibilizar acerca de las situaciones que atraviesan por la problemática de las desapariciones e incidir positivamente sobre las personas que se encuentran internas en las instituciones donde se realiza este tipo de búsqueda. En este sentido, la intervención que se busca en estos lugares no solo va dirigida hacia las potenciales víctimas de desaparición, sino también a quienes pudieran constituirse como perpetradores de las mismas.

Por otra parte, en el eje de búsqueda en campo (quizás el más representativo de la Brigada) se realizan las tareas de búsqueda y ubicación de puntos de inhumación clandestinos e ilegales y el consecuente rescate y preservación de restos humanos. Esta tarea ha implicado un aprendizaje extraordinario por parte de los familiares, debido a que las y los buscadores han tenido que adquirir conocimientos interdisciplinarios que les permitan identificar y procesar el lugar de los hallazgos, así como las habilidades técnicas para la exploración en los lugares de búsqueda. Asimismo, las

familias han tenido que capacitarse en materia de identificación forense a fin de poder detectar en el campo, los restos que pudieran pertenecer a seres humanos.

En relación con lo anterior, particularmente la V-BNBPD dio origen al eje de identificación forense. Este espacio de participación conjunta la labor de antropólogos forenses y arqueólogos que se prestan a brindar asistencia a los familiares que realizan la búsqueda en campo, a fin de preservar el lugar de los hallazgos así como los restos en sí mismos. También realizan la importante tarea de dar seguimiento al procesamiento de los restos encontrados, es decir, observar y vigilar que las autoridades periciales y forenses den un trato adecuado al material resultado de la búsqueda y que de manera efectiva se realicen las diligencias para su identificación.

De la misma manera, la realización de la V-BNBPD, trajo el nacimiento del eje de concientización y humanización de cuerpos policíacos, cuyo objetivo principal es aproximar al personal de seguridad pública con mayor proximidad a las comunidades, a los contenidos básicos de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada y Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y eventualmente al resto del marco jurídico que atiende a las víctimas de desapariciones.

Así las cosas, es importante hacer notar que, al igual que las acciones de búsqueda e identificación de personas desaparecidas, la tarea de intervención con la sociedad presente en los ejes de acción ha logrado subsanar otra de las grandes faltas del Estado en materia de atención a las violaciones a derechos humanos y combate al delito, es decir, procurar garantías de no repetición. Mediante la influencia de las comunidades la BNBPD pretende que las tareas de búsqueda no se conviertan en un espiral sin salida, si no que eventualmente, mediante la sensibilización y la construcción de cultura de paz, actúe en detrimento de las dinámicas que permiten la reproducción de las desapariciones.

En el caso de la V-BNBPD, el ONC pudo allegarse de diversa información relacionada con el tema de búsqueda en campo que muestra la problemática que enfrentan las familias al momento de desplegar las acciones de búsqueda.

Por un lado, y quizás el elemento más trascendente, se refiere a la participación de la fiscalía local, quien se mostró apática a los hallazgos realizados por los brigadistas. Si bien es cierto el objetivo principal es la ubicación de restos humanos, también lo es que resulta esencial recopilar cualquier evidencia que se relacionen con la posible estadía de una persona desaparecida en el lugar de los hechos.

De esta manera, resultaba común que el personal perteneciente a la Fiscalía General del Estado se mostrara con una actitud pasiva y con nula proactividad ante las acciones de búsqueda. En ninguno de los casos se les observó realizando tareas de investigación más allá de lo que las y los brigadistas les solicitaban explícitamente, es decir, tomando entrevistas o colaborando en la búsqueda.

También ocurrió que, en uno de los puntos de búsqueda, en los que se ubicaron numerosas prendas de ropa interior femenina en condiciones sospechosas, las autoridades ministeriales se negaran a procesar dichas prendas como un probable indicio. No fue sino hasta que los familiares insistieron en que esta ropa pudiera pertenecer a uno de sus familiares, y que para saberlo era importante recopilar el material genético que pudiera haber en ellas, que dichos servidores públicos accedieron a procesarlas.

En este sentido, se pudo concluir que el personal ministerial que asiste a las tareas de búsqueda no asume estas acciones como un acto fuera de lo que estrictamente les exige cualquier diligencia ministerial, es decir, no asumen las tareas de búsqueda que emprenden los familiares como y evento fuera de lo ordinario y en las que se requiere una actitud proactiva de la autoridad, más allá de lo que la ley o los procedimientos tradicionales les exige de manera ceñida.

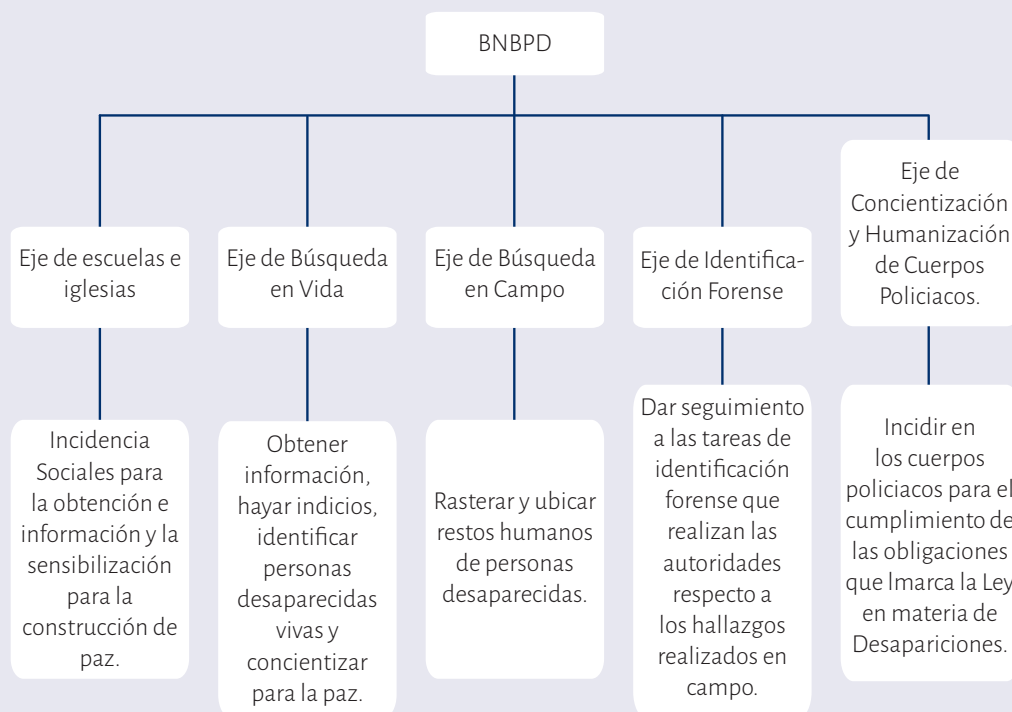
Otro elemento de suma importancia fue la participación de los binomios caninos. Durante la observación que realizamos se pudo dar cuenta de que en las tareas de búsqueda se hizo uso de esta herramienta tanto por parte de la Fiscalía Local, como de las autoridades federales.

No obstante, se obtuvo información relacionada con las cualidades de los binomios que se destinan para la búsqueda de restos humanos en casos de este tipo. Dicha información versó respecto a la certificación que deben poseer para encontrarse especializados en la localización de cuerpos humanos y la cual se obtiene en los Estados Unidos.

Dicha certificación solo la ostentan los binomios pertenecientes a las Fuerzas Federales de la extinta Policía Federal, mismos que ya han pasado las pruebas correspondientes. No obstante, con la incorporación de la Policía Federal a la Guardia Nacional, muchos de estos binomios certificados (perro y manejador) fueron separados al momento en que el elemento humano decidió abandonar la corporación. Asimismo, no existe al momento certeza respecto a la incorporación de este grupo canino a la estructura de la Guardia Nacional, por lo que se encuentran en una incertidumbre institucional.

Finalmente, se debe hacer notar la participación de las instituciones de seguridad pública. Una gran problemática ocurre con el resguardo de los puntos de búsqueda luego de que son intervenidos por la brigada. Una constante crítica que realizan las familias es que estos lugares quedan desprotegidos dejando indefensos los indicios que pudieran permanecer ahí después del procesamiento de la escena o en su caso, siendo susceptibles de ser utilizados nuevamente como espacios para la inhumación o abandono de cadáveres.

Esquema 7. Ejes de acción de la Brigada Nacional de Búsqueda



Fuente: Elaborado por el ONC.

## La “Gallera”: una puñalada en la misma herida

Sin duda la BNBPD es hoy uno de los movimientos ciudadanos más importantes en el contexto de un México azotado por la violencia. En el panorama de las desapariciones, representa un halo de esperanza para muchas familias: “los están buscando”, “los estamos buscando”, “los están encontrando” “nos estamos encontrando”.

La tarea de búsqueda se ha convertido en un modo de vida para muchas familias y un medio para la resiliencia en medio de la tragedia. En esta lógica, la BNBPD resulta un espacio para la convergencia de estas vidas forjadas en el dolor. Los familiares recuperan de estas experiencias los conocimientos e información suficiente para volver a sus lugares de origen y replicar los conocimientos adquiridos en los días de búsqueda conjunta. En resumen, este esfuerzo colectivo puede considerarse como una estrategia exitosa de la sociedad civil.

No obstante, en el escenario de las desapariciones nada está ganado mientras la impunidad prevalezca. Esto fue lo que tuvieron que revivir las familias que asistieron a la Quinta Brigada Nacional realizada en el norte de Veracruz, al momento de visitar por quinta vez en cuatro años el predio conocido como “La Gallera”.

Este predio fue encontrado por los familiares de personas desaparecidas en el año 2017 gracias a una denuncia anónima, funcionaba como centro de exterminio del grupo delincuencia conocido como “los Zetas”, otrora brazo armado del Cartel del Golfo. Durante las diligencias que practicó en aquella ocasión la entonces Procuraduría del Estado, se realizó el hallazgo de los restos mortales de 6 personas. Con posterioridad las familias lograron la localización de más cadáveres ubicados en al menos 20 fosas clandestinas. Además, en el lugar se pudo ubicar un horno en donde presuntamente se quemaron cuerpos de personas desaparecidas, así como contenedores metálicos en los que se presume se disolvían restos humanos (Baptista, 2020).

Aun cuando este punto de hallazgos, compuesto por una construcción de dos pisos en los que abundaban indicios de actos de tortura y otras vejaciones, ha sido intervenido en múltiples ocasiones tanto por familiares como por autoridades de procuración de justicia, el mismo no ha sido resguardado adecuadamente, por lo que las familias temen que, incluso, dicho espacio se siga utilizando para la desaparición de personas. Además, ninguna autoridad del ámbito estatal o federal ha asumido la responsabilidad de procesar en su totalidad lo que a la fecha se presenta como una gigantesca escena del crimen (León Carmona, 2020)

En esta quinta búsqueda en “La Gallera”, después de 10 horas de trabajos las familias recopilaron nuevos restos óseos carbonizados, mismos que fueron recuperados por la Fiscalía del Estado en espera de ser sometidos a las pruebas para ser identificados. No obstante, para gran parte de los miembros de la BNBPD, estos hallazgos resultaron desesperanzadores, pues socaban de forma considerable la posibilidad de hallar e identificar a sus seres queridos. Ante esto, las familias están conscientes de que existen amplias posibilidades de no poder encontrar indicios de sus familiares, no obstante, están ciertos en continuar la búsqueda para “encontrar lo que haya que encontrar”

El caso de “La Gallera” simboliza la realidad de las desapariciones en México y la incansable, frenética y extenuante búsqueda de las familias en medio de la negligencia gubernamental. La BNBPD se ha planteado continuar con su tarea en el futuro pese a los intentos del poder político por cooptar sus esfuerzos, como intento de recuperar la credibilidad y legitimidad que ha perdido ante su incapacidad para hacer frente a la crisis de desapariciones en el país.

De la misma manera, las familias están determinadas a no claudicar en sus intentos por construir la paz en un panorama adverso como el que les presenta el continuismo de la política de guerra en asuntos de seguridad pública.



Fotografías de Luis Jorge de la Peña



Fotografías de Luis Jorge de la Peña



Derivado del análisis que realizamos es indispensable partir de las siguientes conclusiones generales: en primer lugar, el tema de desaparición de personas en México no ha recibido la atención prioritaria que necesita ni se ha dimensionado el impacto que tendría en la pacificación del país. El tema es relevante no solo por ser una violación grave a los derechos humanos, pero por las siguientes razones también:

- Visibiliza la incapacidad de las autoridades para proveer justicia de manera oportuna, por ejemplo, a pesar de estar definido en ley la participación de las víctimas indirectas de los desaparecidos en el proceso de búsqueda es sistemática la falta de coordinación de actividades para la búsqueda de desaparecidos por parte de las autoridades lo que implica su burocratización. Esto pone en duda la capacidad de gobernanza del Estado frente al fenómeno de la desaparición y la incapacidad para diseñar e implementar el plan y agenda de investigación, en el trabajo realizado en el presente proyecto no se identificó que sucediera.
- Es un indicador clave del nivel de violencia extrema imperante en el país, considerando el creciente número de fosas clandestinas donde se han ubicado fragmento de huesos, lo que demuestra una normalización del uso de sustancias y métodos de desaparición de cuerpos.
- Muestra la asimetría de capacidades existentes entre actores informales y formales, es decir, con gran facilidad en varios casos la delincuencia organizada ha hecho manifiesta su capacidad de veto en la solución de esta problemática teniendo poca o nula intervención por parte del Estado en asegurar que las víctimas indirectas puedan ejercer su derecho de participar en la búsqueda e identificación de las víctimas.

En segundo lugar, la solución de la problemática de desaparecidos involucra, fundamentalmente, a tres actores: las instituciones de gobierno, los familiares de las víctimas y los organismos internacionales en materia de derechos humanos. En este sentido, es importante destacar que:

- Para entender las capacidades de las instituciones de gobierno, en particular de los Servicios Médicos Forenses, es indispensable contextualizar la realidad de cada estado. Es indispensable, si acaso agrupar los diferentes tipos de contexto con base en al menos las siguientes variables: nivel de violencia, perfil de la víctima, condiciones geográficas de la entidad, modus operandi de las organizaciones que operan en el área y nivel de relevancia del tema de desaparecidos en la agenda pública del gobierno local. Con el paso de los años y en función de cada contexto, las víctimas de desaparición también se han diversificado. Cada vez

son más recurrentes los casos en contra de sectores vulnerables como indígenas, migrantes o personas de escasos recursos; seguido de personas jóvenes, mujeres, niños, activistas ambientales y profesionistas (especialmente doctores y enfermeras)

- Existe una crisis forense cuyo origen tiene al menos 5 años, de forma documentada desde 2013 se han hecho visibles las carencias de los SEMEFO a nivel nacional y en 2018 se aprecian realidades distintas en estados como Chihuahua, Guanajuato, Baja California Sur y Ciudad de México, de ahí en fuera el resto de los SEMEFO tiene carencias que los vuelven inoperantes para cumplir con sus servicios. Con base en la información recopilada podemos afirmar que existen carencias en infraestructura, equipamiento y recursos humanos especializados (por ejemplo un carente servicio civil de carrera al interior de los SEMEFO y una falta de coordinación con los Ministerios Públicos).
- **Las acciones gubernamentales para atender la problemática de desaparecidos y en especial la crisis forense han resultado tardías e insuficientes.** Si bien existe una declaratoria de Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense de manera reciente, en la práctica no se ha registrado un cambio disruptivo en la forma en cómo se identifican cadáveres o restos humanos y se intercambia la información entre los responsables para identificar a los desaparecidos a pesar de que la problemática ha sido documentada al menos desde 2015. No es claro en qué parte de la cadena de mando institucional se diluye el problema.
- La inversión económica que se ha realizado hasta el momento ha servido para incrementar capacidades operativas relacionadas con equipamiento e infraestructura, sin embargo esta no ha sido suficiente para atender la magnitud de la problemática en muchos casos, por ejemplo Tamaulipas o Guerrero quienes a pesar de haber invertido entre el 6% y 7% del FASP en 2017 y 2018 esta inversión no se ha visto traducida en la atención de sus necesidades. Por otro lado, el rubro menos beneficiado es la especialización del capital humano, de hecho son necesarias algunas especializaciones como la odontología, la arqueología y la patología forenses. Finalmente, con la información disponible no fue posible identificar un modelo básico de SEMEFO. Finalmente, los mecanismos básicos de rendición de cuentas o transparencia en el ejercicio de los recursos federales como el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), no permiten confirmar la utilidad de los bienes o servicios adquiridos condichos fondos.
- Es evidente que en el seno de cuerpos colegiados como la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia el tema del fortalecimiento de los SEMEFO ha sido tratado, e incluso propuesto que se vincule con programas de prioridad nacional para recibir recursos económicos desde 2014. Es probable que la falta de profesionalización en mando medios y altos hacia modelos gerenciales (basados en evidencia por ejemplo) nos mantenga como Sísifo en una interminable búsqueda de soluciones con la misma base teórica o conceptual para resolver un problema que requiere incluir mecanismos de gobernanza como la transparencia y rendición de cuentas.
- Ante esta realidad, existen distintas iniciativas como la creación de un Instituto Nacional Forense o la conformación de Institutos Regionales Forenses. Aunque ambas iniciativas apuntan a incrementar la credibilidad de las autoridades ante una desconfianza generalizada de los colectivos sobre la actuación en estas actividades periciales, en la práctica no



cuentan con un estudio serio de impacto económico y ruta crítica que las haga viables ante la realidad económica y administrativa actual.

- El 26 de agosto de 2020 se inauguró el primer Centro Regional de Identificación Humana en Coahuila, el cual se tiene contemplado como una instancia dedicada a la identificación y búsqueda de personas desaparecidas que presuntamente hubieran perdido la vida. Este Centro Regional tuvo un costo de 149 millones de pesos y es el primero de varias instituciones similares que el gobierno federal se encuentra comprometido a construir como parte de las estrategias acordadas con los familiares de personas desaparecidas; para afrontar el rezago en la identificación de restos humanos. Al respecto, se dio a conocer que a parte de este Centro Regional se construirán otros en Nuevo León, Sonora, Veracruz y Ciudad de México. En conjunto, la creación de estos institutos implicarán la inversión de 230 millones para su construcción e instalación. Si bien ya se dio este primer paso y se anunciaron una serie de acciones, no se logra apreciar una estrategia que revele una intención de fortalecer a las instituciones periciales y forenses. En este sentido, surgen varias interrogantes en cuanto al impacto que tendrá en los recursos que podrían recibir los servicios periciales y forenses de las entidades, así como los complejos procesos que tendrían que construirse para que dichos centros sean eficientes.
- Mientras el Estado exhibe sus debilidades -y omisiones- para investigar los casos de desaparición, la sociedad civil - manifestada en los colectivos de familiares- se fortalece en generar prácticas innovadoras para atender el problema. En la medida en que el problema de desapariciones ha ido creciendo también lo han hecho el número de colectivos en el país y los actores nacionales e internacionales que se han sumado a la búsqueda de personas.
- Durante la etapa de análisis del caso y la búsqueda, los colectivos han desarrollado diferentes herramientas y habilidades que les permiten llegar ante una autoridad con datos y elementos precisos para la localización de las personas. Dependiendo del tipo de rastros que vayan encontrando, los colectivos también contemplan la búsqueda en vida.
- En este sentido, los colectivos han desarrollado junto con un pequeño número de especialistas y otras organizaciones, un sistema propio que trabaja de manera paralela a las funciones y responsabilidades del Estado. Este sistema, como cualquier otro, cuenta con procesos, agendas y motivaciones muy particulares pero que en su único fin tiene la localización de sus familiares.
- **La participación de los familiares y colectivos de víctimas indirectas ha generado una base de conocimiento que se ha centrado en tres de los ocho pasos del protocolo del EMAF.** Es decir, en hacer la búsqueda y hallazgos de cuerpos y restos, gracias a la iniciativa de estos grupos México ha accedido y difundido la experiencia y conocimiento adquirido en Perú, Guatemala y Argentina principalmente en procesos que implican la búsqueda de la justicia y la verdad. Sin embargo, la experiencia latinoamericana nos enseña que tarde o temprano esta será una siguiente etapa para los familiares, por lo cual, de justicia más sólidas y capacitadas para enfrentar este tema.
- La labor de los colectivos de familiares son un factor determinante para entender el cambio cualitativo que han sufrido las políticas públicas diseñadas para atender este fenómeno. Una muestra no solo es la participación que tuvieron en la promulgación del actual mar-

co normativo, sino su influencia en el actual Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense. La evolución del MEIF será un ejercicio de institucionalización de mecanismos de cooperación y colaboración entre autoridades, sociedad civil organizada y expertos.

- Otros actores que no han asumido un papel proactivo dentro de los mecanismos de gobernanza son los periodistas y la academia. Es fundamental la labor de éstos para incrementar la prioridad en la agenda de gobierno de mecanismos horizontales de participación, congruencia entre el discurso y las acciones para consolidar soluciones colaborativas. En este sentido, el acceso a información parece ser el principal insumo de las actividades de estos actores.
- Es preocupante que haya un intento por politizar la problemática de desapariciones en México por parte del Gobierno Federal como lo han expresado diversos colectivos de familiares de personas desaparecidas. Un ejemplo muy claro fue la inauguración del Centro Regional de Identificación Forense en Coahuila, en el cual no se les había tomado en cuenta para la inauguración cuando ellos han sido los quienes han impulsado las diversas políticas públicas y leyes que ahora existen en materia de desapariciones. En ese sentido es importante señalar que particularmente la actual administración ha modificado su actitud ante las víctimas indirectas de la desaparición, alejándolas del centro de la problemática y resulta preocupante que en los últimos años los familiares de personas desaparecidas hayan sido relegados de las tareas institucionales para el diseño de estrategias que aborden la problemática. Es esencial que los gobiernos desistan de toda pretensión de politizar o adjudicarse el reconocimiento por la implementación de estrategias contra la desaparición. Por el contrario, resulta imperante que sean los familiares de las personas desaparecidas quienes protagonicen los esfuerzos para el hallazgo de sus familiares

La solución de la actual crisis forense tomará años en resolverse, considerando la voluntad política actual y los recursos destinados a este tema, además de resaltar que acciones obligatorias como la implementación a nivel nacional del Protocolo de Tratamiento e Identificación Forense y el registro de información en la Banco Nacional de Datos Forenses, son aún incipientes.

Entonces, ¿cómo disminuir el tiempo que nos tome superar la situación actual? Sin lugar a duda, la respuesta debe ser construida por todos los actores involucrados, en el ONC nos sentimos responsables de continuar con nuestro trabajo de investigación en materia de desaparecidos, así como proponer al menos las siguientes **recomendaciones** que han sido clasificadas según el actor responsable de su implementación:

## 1. Comisión Nacional de Búsqueda

- Analizar la viabilidad de otorgar capacidades adicionales a las actuales que permitan una mayor influencia en la colaboración con las fiscalías para la realización del plan de investigación en la atención de personas desaparecidas.
- Influir en su ámbito de acción ante las instancias correspondientes, para hacer más transparente los criterios de apoyo a colectivos y familiares para la canalización de recursos económicos de que son beneficiarios ante las actividades de búsqueda.
- Dar seguimiento a la formación de las comisiones estatales de búsqueda y difundir el nivel de avance en el tema como indicador de la implementación de la ley.

## 2. Servicios Médicos Forenses (SEMEFO)

- De acuerdo con las necesidades identificadas, las autoridades federales y estatales deben **incrementar significativamente el presupuesto dedicado a los servicios forenses** (para salarios, etc.) para asegurar el atractivo de la profesión y contar con los perfiles técnicos requeridos.
- Generar un modelo de operación que homologue las capacidades de identificación de cuerpos y fragmentos, en concordancia con las necesidades puntuales de las entidades federativas. Dentro de dicho modelo de operación se debería incluir un índice de capacidades institucionales que sirva como un mecanismo de alienación de incentivos con periodicidad anual y como insumo para la asignación de prioridades presupuestales en fondos o subsidios federales en materia de seguridad. Dentro del modelo de medición es importante priorizar la adopción de procesos para la sistematización e intercambio de información.
- Creación de una comunidad de conocimiento con los especialistas dentro de los SEMEFO que permita disminuir la brecha entre los conceptos teóricos enseñados en las universidades y las necesidades operativas a que se enfrentan de forma cotidiana con el objetivo de actualizar de forma periódica los protocolos a implementarse en el desarrollo de sus servicios.
- Realizar un inventario de capacidades forenses que incluya dependencias locales y federales (Fiscalía General de la República y Guardia Nacional), puntualizando cada parte del proceso de búsqueda en vida y de fosas clandestinas, otorgando una valoración a la utilidad de cada herramienta, por ejemplo el uso de caninos para la búsqueda de fosas.
- Fortalecer la creación del recurso humano especializado, por medio de sinergias entre autoridades e instituciones educativas con las cuales se promueve no solo mejor personal en los SEMEFO, si no la generación de conocimiento de las problemáticas locales del tema de desaparecidos y su posterior identificación.
- Promover la generación de conocimiento científico y especializado a través de la creación y consolidación de licenciaturas y especializaciones forenses en las instituciones educativas como la Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Antropología e Historia, y el Instituto de Ciencias Forenses de la Ciudad de México.

## 3. Acciones para la consolidación de colectivos de familiares:

- **Apoyo psicológico/económico a familiares / atención a víctimas.** Considerando las responsabilidades legales al respecto y el vacío identificado por varios colectivos, el Estado y sus instituciones a cargo de la política sobre desapariciones, deben poner a disposición de los familiares de personas desaparecidas programas integrales de **acompañamiento psicológico y/o psiquiátrico**; y diseñar con ellos mismos y el sector salud medidas de recuperación dignas y adecuadas para sus procesos de duelo y superación del trauma. Adicionalmente, las instituciones involucradas en los procesos de búsqueda, deben contar con personal técnico especializado y tener acuerdos con organizaciones expertas en prestación de **servicios psicosociales para garantizar un acompañamiento adecuado a los familiares que participan en el proceso de investigación forense.** Esto para evitar mayores afectaciones a su salud, vida e integridad derivadas del agotamiento mental y físico que puede conducir a estados depresivos, o al desarrollo de patologías o enfermedades crónicas.
- **Capacitación de colectivos de familiares. Capacitar los colectivos de familiares sobre el proceso forense entendiendo que siempre deben actuar dentro del marco legal** (para que

no afecten la investigación criminal y la cadena de custodia). Además, fortalecer el conocimiento de los colectivos de familiares sobre procesos de restitución del daño, búsqueda de la justicia y la verdad, con el objetivo de avanzar en la implementación del protocolo del EMAF.

- **Mecanismos de seguridad. Evaluar la eficiencia de los mecanismos de seguridad existentes** para garantizar la vida y la integridad de víctimas y familiares de personas desaparecidas, y asegurar ajustes en los mecanismos existentes de seguridad para evitar y/o proteger a dichos familiares de personas desaparecidas de hostigamientos, amenazas, secuestros, desapariciones, asesinatos y otros tipos de violencia durante la búsqueda. Esta es una de las obligaciones generales establecidas en la Ley General pero en la cual se observa aún una carencia significativa de mecanismos adecuados o incluso la negación de ayuda de seguridad.

#### 4. Formalización de procesos de colaboración/cooperación

- **Formalizar y/o institucionalizar los mecanismos de colaboración y cooperación** entre la sociedad civil organizada y el gobierno para:
  - mejorar el proceso de investigación para atender la crisis humanitaria
  - disminuir el impacto de los cambios de servidores públicos
  - no legitimar la inacción de las instituciones en el proceso de investigación forense
- En acorde con lo establecido en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada y Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, respecto a la participación obligada de los familiares de personas desaparecidas en las tareas de búsqueda, establecer un acuerdo interinstitucional para asegurar el apoyo permanente a la realización de las brigadas nacionales o cualquier otro ejercicio de búsqueda por iniciativa de las familias mediante las garantías que les confiere la Ley General de Víctimas.
- En coordinación con las Fiscalías de la República y locales, las instituciones de seguridad pública locales y federales y los familiares, se establezcan lineamientos mínimos para la participación del personal ministerial y policial durante las tareas de búsqueda (lineamientos mínimos, no exhaustivos)
- Formalizar los mecanismos de colaboración entre autoridades, organizaciones de familiares, especialistas y académicos para la trasmisión de conocimiento en beneficio de mejores prácticas en el tema. Es fundamental que estas entidades trabajen en conjunto para encontrar a los desaparecidos.

#### 5. Otros temas

- **Movilización de la opinión pública a mayor escala** para presionar más al gobierno para que aborde el tema de las personas desaparecidas (para una mejor gobernanza). Generar más empatía por las víctimas de desaparición forzada y sus familiares.
- El gobierno federal debe mantener la atención del problema de los **migrantes desaparecidos** en territorio mexicano, es decir reestablecer el Mecanismo de Apoyo al Exterior o en su defecto definir de forma clara qué acciones permitirán continuar con esta actividad.
- Es necesario seguir indagando, en qué medida los grupos del crimen organizado y grupos que operan en la informalidad influyen en los procesos de investigación que las autoridades y de la participación de la sociedad civil para dar con el paradero de los desaparecidos. Esto

permitiría identificar de manera puntual cómo neutralizar dicha influencia y mejorar la eficiencia de la investigación de este fenómeno y disminución de la impunidad.

- Mejorar los instrumentos de recopilación de información, de manera puntual los referentes al Censo Nacional de Procuración de Justicia y del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), pues la información que actualmente recaba sobre el tema es descriptiva, general e incompleta.

### **Nota Metodológica para el uso de información del instrumento Servicios Médicos Forenses en México**

Con el objetivo de contar con información con mayor detalle a la publicada por el Censo Nacional de Procuración de Justicia estatal se diseñó un cuestionario de 22 preguntas que contempla tres secciones: procesos, personal e infraestructura y tecnología, mismo que fue enviado a las 32 procuradurías y/o fiscalías locales, vía oficio a los enlaces de comunicación registrados para otros proyectos ante el Observatorio Nacional Ciudadano. Asimismo, el cuestionario fue enviado también a la Fiscalía General de la República a través de una solicitud de transparencia.

Tanto el instrumento como las respuestas obtenidas están a disposición de quien así lo requiera a través de una solicitud formal.

### **Nota Metodológica para el uso de información de los Censos Nacionales de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) y de los Censos Nacionales de Impartición de Justicia Estatal (CNPJE) del INEGI**

En el apartado 2 se utiliza información de los CNPJE y de los CNIJE del INEGI, en específico se obtienen tabulados a partir de los microdatos de estos instrumentos estadísticos.

En esta nota se exponen los pasos generales seguidos para obtener las estimaciones realizadas.

1. En los micrositos del CNPJE y del CNIJE, se seleccionan los levantamientos de interés: <https://www.inegi.org.mx/programas/CNPJE/2019/> y <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2019/> respectivamente. Debe tenerse en cuenta que cada levantamiento hace referencia a información del año previo. Así el CNPJE 2019 hace referencia a datos de 2018, que son los más recientes disponibles.
2. Se ubica el apartado de “Microdatos” para el levantamiento de interés: <https://www.inegi.org.mx/programas/CNPJE/2019/default.html#Microdatos> para el CNPJE y <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2019/default.html#Microdatos> para el CNIJE. En ambos instrumentos, los microdatos necesarios para el análisis realizado en el apartado se encuentran en el Módulo 1. Estructura organizacional y recursos. Los temas son i) Servicios periciales y/o servicio médico forense y ii) Ejercicio de la función de los servicios periciales y/o servicio médico forense. Se seleccionan y bajan las tablas correspondientes a estos temas.

3. El INEGI proporciona los archivos descriptores de las tablas, los cuales proveen la información necesaria para el manejo de las bases de datos. Estos archivos se descargan junto con las tablas de los temas de interés.
4. Los archivos de los microdatos se encuentran en formato dbf, por lo que se transfirieron al formato xlsx (Excel) para facilitar su manejo.
5. Una vez que se tienen las tablas en Excel, se realizan tabulados con base en la información de interés y siguiendo la estructura de los datos detallada en el descriptor correspondiente.

### **Nota metodológica para la realización de entrevistas**

Con el objetivo de obtener evidencia empírica de diferentes actores en torno al tema *Desapariciones forzadas e involuntarias* en México y las capacidades institucionales de los servicios forenses, esta parte de nuestro trabajo fue diseñada con base en los métodos cualitativos de investigación social. Para ello el Observatorio Nacional Ciudadano realizó una serie de entrevistas para escuchar la voz de colectivos de familiares de víctimas, autoridades y especialistas en el tema como son: académicos, periodistas, fundaciones y voluntarios acompañantes de familiares de colectivos.

La selección de los entrevistados se hizo a través de fuentes abiertas y recomendaciones que se consolidaron mediante un mapeo de actores clave. La estrategia de contacto con los entrevistados fue informal a través de un contacto preexistente por algún integrante de la organización o bien por medio de la estrategia de bola de nieve, es decir, cuando un informante indica posibles actores relevantes como fuentes de información en el tema. En ambos casos, se informó con anticipación la temática general de la entrevista, pero no las preguntas que se realizarían. De común acuerdo, se establecía el lugar, fecha y hora de la entrevista.

En total, se entrevistaron a 21 personas: 4 ex funcionarios del gobierno federal, 2 funcionarios en activo, 6 representantes de colectivos de familiares, 9 especialistas: académicos, periodistas, acompañantes voluntarios de colectivos y organizaciones de la sociedad civil. Las entrevistas se llevaron a cabo a partir de octubre de 2019 y hasta febrero de 2020. La duración mínima fue de una hora y la máxima de 2 horas con 30 minutos. Se realizaron en dos modalidades: presencial y a distancia.

### **Recolección de información: instrumento de investigación y realización de entrevistas**

Debido a la diversidad de la naturaleza de los informantes se prepararon tres guiones de entrevistas semiestructuradas: colectivos de familiares, especialistas y autoridades. Dicho instrumento se construyó con cuatro bloques de preguntas con temáticas específicas: a) contexto de la problemática, b) mecanismos de colaboración y cooperación en materia forense entre sociedad civil y gobierno, c) mejores prácticas y d) libre asociación.

Para llevar a cabo las entrevistas estuvieron presentes dos o tres personas encargadas del trabajo de campo con dos funciones específicas: entrevistadores y observadores. Los entrevistadores y los observadores se presentaron, explicaron el objetivo del proyecto y de la entrevista, buscaron el consentimiento de grabación del entrevistado y señalaron la posibilidad de suspender la grabación si el informante así lo requería. Se garantizó a los informantes el trato confidencial y anónimo de la información. Posteriormente, la grabación se almacenó en un soporte virtual temporal para su transcripción en un procesador de textos. A cada entrevistado se le asignó un seudónimo sin respetar su sexo, pero sí sus cargos en términos generales.

### **Análisis de la información**

Una vez transcritas todas las entrevistas, se integraron a la unidad hermenéutica para su codificación y análisis. El análisis de las entrevistas se realizó con base en la *Teoría Fundamentada* procedimiento inductivo que, desde el corpus de información detecta atributos específicos que se convierten en categorías de análisis. El análisis se realizó a través del software Atlas ti y se hizo en las siguientes etapas:

1. Integración de la unidad hermenéutica con información de las 21 personas entrevistadas.
2. Del corpus de entrevistas se eligieron 3 bajo el criterio de máxima variación y tomando en cuenta los tres tipos de informantes. Esta selección fue la base para iniciar la identificación de categorías de análisis y códigos.
3. Como criterio para generar códigos se tomaron en cuenta la revisión previa de la literatura y de los objetivos del proyecto.
4. Las tres entrevistas-muestra se analizaron integralmente por una analista base quien elaboró un libro de códigos integrado por los siguientes elementos: 314 códigos, descripción y 15 grupos de códigos.
5. Una vez generado el catálogo de códigos, el resto de los documentos se dividieron en un grupo de analistas que fue capacitado para estandarizar el proceso de codificación una vez que los códigos base fueron definidos.
6. Además de la codificación, los analistas podían incorporar comentarios a la cita o al documento, estableciendo algunas intuiciones, hipótesis, posibles ejes de análisis o elementos de contraste que serían útiles al momento de escribir el reporte.
7. Una vez finalizada la codificación y análisis, los analistas exportaron el proyecto. Se implementó un proceso de intercambio de proyectos para validar la codificación.

Al finalizar los procesos de validación, el analista base fusionó todos los proyectos para generar la unidad hermenéutica final. Posterior al proceso de fusión, el analista base exportó la unidad completa y la distribuyó entre los analistas, quienes estaban listos para comenzar a redactar el reporte final.

### **Nota Metodológica del trabajo de campo: V Brigada Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas**

Del 7 al 22 de febrero se realizó la V Brigada Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas en los municipios de Papantla y Poza Rica en Veracruz.

La etnografía es un análisis que parte de la descripción sistemática de un grupo de personas que interactúan en un contexto específico. El medio para la elaboración es principalmente el trabajo de campo donde se aplican diversas técnicas que le permiten a la persona investigadora allegarse de la información mediante el uso de los sentidos.

En el presente estudio se aplicó este método de investigación en el caso del desarrollo de la Quinta Brigada Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, realizada en el mes de febrero de 2020 en las ciudades de Papantla y Poza Rica en el estado de Veracruz. Para la realización de esta descripción se aplicaron las siguientes técnicas.

Observación directa: Se aplicó para reconocer las actitudes e interacciones de los diversos actores que intervinieron en la Brigada. Principalmente se registró el papel que jugaron las autoridades ministeriales y policiales en las tareas de búsqueda y su actitud ante los familiares de personas desaparecidas.



Observación Participante: Consiste principalmente en la interacción de la persona investigadora con las y los actores para involucrarse vivencialmente en las experiencias de estos. En el caso de la Brigada el investigador participó activamente en las tareas de búsqueda en campo así como en la intervención con la sociedad local. De igual manera, al integrarse a la Brigada, participó de la vida cotidiana de los actores.

Entrevistas semiestructuradas: Principalmente se entrevistó a los actores de la brigada mediante pláticas informales durante las observaciones directa y participante. En un único caso se realizó dicha entrevista de manera formal para reafirmar los datos recopilados durante el trabajo de campo.

Diario de Campo: Es un instrumento para el registro de la información recopilada en campo. Aunque los formatos pueden variar, en lo general se registran los aspectos objetivos apreciados por la persona investigadora y se realizan comentarios subjetivos sobre los mismos.

El diario de campo perteneciente al estudio etnográfico referido en el presente reporte se encuentra disponible al público mediante comunicación al correo electrónico:

[investigación@onc.org.mx](mailto:investigación@onc.org.mx)

## Bibliografía

Aguilar, A. (2020) *Segundo hallazgo de restos humanos de la brigada de búsqueda en el norte de Veracruz*, Pie de Página en: <https://piedepagina.mx/segundo-hallazgo-de-restos-humanos-de-la-brigada-de-busqueda-en-el-norte-de-veracruz/>

Alvarado, A. y Lemus, R. (2012) "Crimen y gobernanza en la metrópoli", en Ziccardi, A.

Aristegui Noticias. (2019) *Destaca Segob aumento de presupuesto para búsqueda de personas desaparecidas*, Aristegui Noticias en: <https://aristeginoticias.com/2512/mexico/destaca-segob-aumento-de-presupuesto-para-busqueda-de-personas-desaparecidas/>

ASFADDES. (2003), *Veinte años de historia y lucha*, Garkoa, Colombia.

Baptista, D. (2020, febrero 26). El epicentro del horror es un horno: así buscan a sus hijos en un campo de exterminio de Los Zetas. Noticias Telemundo. Recuperado en: [https://www.telemundo.com/noticias/2020/02/26/el-epicentro-del-horror-es-un-horno-asi-buscan-sus-hijos-en-un-campo-de-exterminio-de-los-tmna3705026?fbclid=IwARoKxPOM5E4LM\\_m5kNXO1n5ukf2GPIgm89p-NvHaoltXEusD91OHSJZXjOD4](https://www.telemundo.com/noticias/2020/02/26/el-epicentro-del-horror-es-un-horno-asi-buscan-sus-hijos-en-un-campo-de-exterminio-de-los-tmna3705026?fbclid=IwARoKxPOM5E4LM_m5kNXO1n5ukf2GPIgm89p-NvHaoltXEusD91OHSJZXjOD4)

Carabaña, C. (2020) Todos creen que somos la Lotería", crítica comisionada a víctimas; revelan audios, El Universal en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/comisionada-incumple-amparos-y-critica-victimas>

Ciencia Forense Ciudadana () ¿Qué procesos está llevando a cabo CFC? Recuperado en: <http://cienciaforenseciudadana.org/>

Colectivo la Voz de los Desaparecidos en Puebla (2020). Porque buscalos es abrir una brecha de la nada. [Publicación en Facebook] Recuperado de <https://www.facebook.com/DESAPARECIDOSPUEBLA/> Fecha de consulta 10 de febrero de 2020.

Colectivo Uniendo Cristales en Puebla (2020) Sobre nosotros. Uniendo Cristales A.C. Recuperado de <http://uniendocristales.org.mx/>.

CNDH (2019) Informe anual de actividades. México.

Comité Internacional de la Cruz Roja (2010) Personnes disparues : aider les familles à vivre avec l'incertitude. Entrevista con Laurence de Barros-Duchene. Recuperado en : <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/interview/missing-interview-150210.htm>

Cordero Natalia (2019, diciembre 12) Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense, un camino para afrontar la crisis forense en México. Animal Político. Recuperado en: <https://www.animalpolitico.com/res-publica/mecanismo-extraordinario-de-identificacion-forense-un-camino-pa->

ra-afrontar-la-crisis-forense-en-mexico/?fbclid=IwAR3bHeb1wkyAFfVXWvt1qoZSpKn19eqyYr-tWmRMDqyU67QPbiEG2JiLrco

Corte Interamericana de los Derechos Humanos, (2009) *La Sentencia de la Corte IDH: Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_209\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf)

Díaz, Tercero. (2020, marzo 04). Eje Escuelas: Retratos de paz contra el olvido. Tercera Vía. Recuperado en: [https://terceravia.mx/2020/03/eje-escuelas-retratos-de-paz-contra-el-olvido/?fbclid=IwARoRg8M\\_NicMu\\_H92n3614n4pNDVd75VDxLL6eeRmZYFXkWzZxBUPmrg8Kk](https://terceravia.mx/2020/03/eje-escuelas-retratos-de-paz-contra-el-olvido/?fbclid=IwARoRg8M_NicMu_H92n3614n4pNDVd75VDxLL6eeRmZYFXkWzZxBUPmrg8Kk)

Díaz, Tovar, A. (2015) Prácticas de conmemoración de la Guerra Sucia en México. Athenea Digital. Recuperado en: <https://atheneadigital.net/article/view/v15-n4-diaz/1590-pdf-es>

Diario Oficial de la Federación (2020, marzo 19) Acuerdo SNBP/001/2019 con base en el cual se crea el Mecanismo de Identificación Forense.

El Economista (2019) Excélsior basados en los reportes Mensuales de Secretaría de Hacienda

EMAF(2015) La importancia del proceso de investigación forense en casos de desaparición forzada. Taller Impartido al Comité Los Otros Desaparecidos de Iguala, Guerrero 2015, Equipo Mexicano de Antropología Forense A.C. con apoyo de Heinrich Böll Stiftung Fund.

EMAF (Sin fecha) La Pedagogía Forense. Recuperado en: <http://pedagogiaforense.emaf.org.mx/pedagogia-forense/>

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, (2019) Los crímenes contra migrantes desaparecidos: recomendaciones para la búsqueda, identificación, acceso a la justicia y no repetición. México.

FUUNDEC (2018) MNDM exige participación efectiva en el proceso de implementación de la Ley General en materia de Desaparición; el protocolo de investigación propuesto tiene serias deficiencias de fondo y forma. Recuperado en: <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/>

FUNDENL(2014)AcudenfamiliaresdeBrendaDamarisaexigirotrapruebagenética. Recuperado en: <http://fundenl.org/horizonte-acuden-familiares-de-brenda-damari-a-exigir-otra-prueba-genetica/>

Gómez, T (2010) Desaparecidos en Tijuana. El Universal Gráfico. Recuperado en:

[https://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/graficosanimados10/EU\\_fronteras/segunda3.html](https://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/graficosanimados10/EU_fronteras/segunda3.html)

Guillén, A., Torres, y M. Turati. M (2018) El país de las dos mil fosas. Quinto Elemento Lab. México.

Grupo de Trabajo de Arqueología Forense.(2016) La Arqueología Forense: la necesidad de un protocolo multidisciplinar. VIII Reunión Científica de la Asociación Española de Antropología y Odontología Forense (AEAOF)., At La Granja (Segovia, España)., At La Granja (Segovia, España).

Huffschnid, A. (2015). Huesos y humanidad. Antropología forense y su poder constituyente ante la desaparición forzada. Athenea Digital, 15(3), 195-214. Recuperado en: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/athenea.1565>

Huhle, R. (2019). La Desaparición Forzada en México: Una Mirada desde los Organismos del Sistema de Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos. ONU.

Human Rights Watch (HRW, (2013), *Mexico's Disappeared, The Enduring Cost of a Crisis Ignored*

Institute on Governance (2020) *¿Whats is governance?* Recuperado en: <https://iog.ca/about/iog-in-the-world/>

Juhl, K. 2005: The Contribution by (Forensic) Archaeologists to Human Rights Investigations of Mass Graves. *AMS-NETT* 5, 77 pp., Stavanger. ISSN 0809-618X, ISBN 82-7760-118-2, UDK 343.979, URN: NBN:no-a1640

- LeónCarmona, M.A. (2020, 19 febrero). *La Gallera: el rancho de Los Zetas donde brotan huesos*. Píe de Página. Recuperado en: <https://piedepagina.mx/la-gallera-el-rancho-de-los-zetas-donde-brotan-huesos/>
- Leticia, G. (2019) *Colectivos frenen búsqueda de desaparecidos; acusan que gobierno no garantiza seguridad*, Proceso en: <https://www.proceso.com.mx/609130/colectivos-frenen-busqueda-de-desaparecidos-acusan-que-gobierno-no-garantiza-seguridad>
- Mastrogiovanni, F., & Avilés, J. (2014). *Ni vivos ni muertos: La desaparición forzada en México como estrategia de terror*. México. Grijalbo.
- Miranda, J. (2018, abril 22). *Hay 35 mil cadáveres sin identificar en el país: SEGOB*. El Universal. Recuperado en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/hay-35-mil-cadaveres-sin-identificar-en-el-pais-SEGOB>
- Monaldo, B (2020) *Life after a disappeared returns: what you need to know*. Recuperado en: <https://fuundec.org/>
- Morales Campos, E., & Aguilar, A. (2012). *Ciudades del 2010: Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. Mexico. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.
- Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (2010, abril 30) *Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense*. Foro en vivo. Recuperado en: [https://www.facebook.com/watch/live/?v=688171362012381&external\\_log\\_id=6742144e-ob92-4ed1-bee0-dd732aec21a6](https://www.facebook.com/watch/live/?v=688171362012381&external_log_id=6742144e-ob92-4ed1-bee0-dd732aec21a6)
- Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (2019, mayo 19). *Las desapariciones forzadas y la propuesta del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense en México*, México. Recuperado en : <https://movndmx.org/las-desapariciones-forzadas-y-la-propuesta-del-mecanismo-extraordinario-de-identificacion-forense-en-mexico/>
- Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (Sin fecha) *Sobre el Movimiento*. Recuperado en: <https://movndmx.org/sobre-el-movndmx/>
- Natera, A. (2005). *La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública*. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Iseo 33-34. Recuperado en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2741460>
- Paz y Paz, C. (2016) *Recomendaciones para mejorar el sistema de investigación criminal mexicano a la luz del caso Ayotzinapa*. Corte Interamericana del Derechos Humanos. Recuperado en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37331.pdf>
- Pérez S. & Verástegui J. (2018) *Formación y desarrollo de los colectivos de búsqueda de personas desaparecidas en Coahuila: lecciones para el futuro*. México. Colegio de México.
- Presidencia de la República (2019) *Informe de Trabajo del Sistema Nacional de Búsqueda*. Recuperado en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/informe-de-trabajo-del-sistema-nacional-de-busqueda>
- Red de Enlaces Nacionales (Sin fecha) *Buscando nos encontramos*. Recuperado en: <http://www.reddeenlacesnacionales.com/index.html>
- Reyn, E. (2020) *Amenazados de muerte los dos líderes de la ONG mexicana que busca a desaparecidos en Guanajuato*, El País en: [https://elpais.com/sociedad/2020/02/19/actualidad/1582151013\\_287580.html](https://elpais.com/sociedad/2020/02/19/actualidad/1582151013_287580.html)
- Robledo, C. (2014) *Looking for el Pozolero's Traces: Identity and Liminal Condition in the War on Drug's Disappearances*, Frontera Norte, 7\*
- Martínez, F. (2016) Consultado el 27 de febrero de 2020 en <https://www.jornada.com.mx/2006/11/26/index.php?section=sociedad&article=039n1soc>

Robledo, C. (2016) El laberinto de las sombras: desaparecer en el marco de la guerra contra las drogas. *Estudios Políticos*, 47, ISSN 0121-5167. Julio-diciembre de 2015: pp. 89-108, Medellín.

Robledo, C. (2020) Peinar la historia a contrapelo: reflexiones en torno a la búsqueda y exhumación de fosas comunes en México. *Encartes*, 03, 13-42. Recuperado en: <https://ia803005.us.archive.org/31/items/encartesvol2num3/02-robledo.pdf>

SEGOB (2020). Presenta Gobernación Informe de fosas clandestinas y registro nacional de personas desaparecidas o no localizada. Recuperado en: <https://www.gob.mx/SEGOB/prensa/presenta-gobernacion-informe-de-fosas-clandestinas-y-registro-de-personas-nacional-de-desaparecidas-o-no-localizadas>

Turati, M (2018) “Caso San Fernando: Las torpezas de la PGR” en Canseco, G., Zavaleta, N., & Olmos, J. (2018). *Los buscadores* (Primera edición).

Universidad Iberoamericana. (2017) *Violencia y terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México 2006-2017*. México. Recupeado en: [https://ibero.mx/files/informe\\_fosas\\_clandestinas\\_2017.pdf](https://ibero.mx/files/informe_fosas_clandestinas_2017.pdf)

Vega, J. M., & Comini, N. (2017). The governance of security in Iberoamerica. *Araucaria*, 19(37), 405-426.

Villarreal, M. T. (2014). “Respuestas ciudadanas ante la desaparición de personas en México (2000-2013)”, *Espacios Públicos* 17 (39): 105-135.

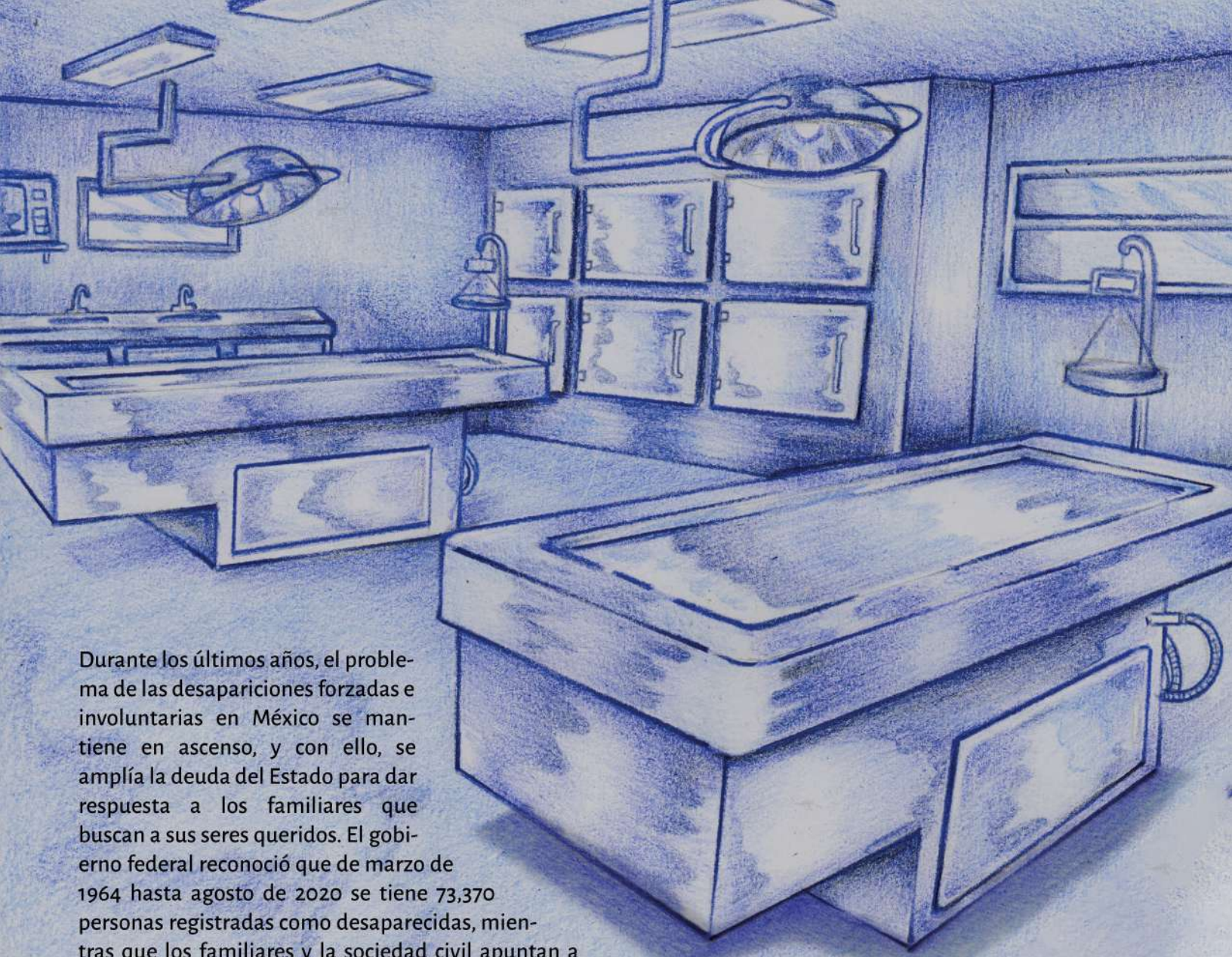
Yankelevich, J. (2107). *Desde y frente al Estado: Pensar, atender y resistir la desaparición de personas en México* (Primera edición).

Zavaleta, N. (2018) “Veracruz, la gran narcofosa” en Canseco, G., Zavaleta, N., & Olmos, J. (2018). *Los buscadores* (Primera edición).

ZonaDocs (2018, diciembre 31) *Las Rastreadoras de El Fuerte*. Reportaje. Recuperado en: <https://www.zonadocs.mx/2018/12/31/las-rastreadoras-de-el-fuerte/>

Zurbriggen, C. (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina*. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64. Recuperado en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So188-76532011000200002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So188-76532011000200002&lng=es&tlng=es).

Desapariciones forzadas e involuntarias  
Crisis institucional forense y respuestas colectivas  
frente a la búsqueda de personas desaparecidas



Durante los últimos años, el problema de las desapariciones forzadas e involuntarias en México se mantiene en ascenso, y con ello, se amplía la deuda del Estado para dar respuesta a los familiares que buscan a sus seres queridos. El gobierno federal reconoció que de marzo de 1964 hasta agosto de 2020 se tiene 73,370 personas registradas como desaparecidas, mientras que los familiares y la sociedad civil apuntan a una realidad que amerita acciones urgentes para la búsqueda, localización e identificación de personas.

El Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) presenta el tercer fascículo *Crisis Institucional forense y respuestas colectivas frente a la búsqueda de personas desaparecidas* de la colección *¿Cómo entender las desapariciones forzadas e involuntarias? Perspectivas de política pública*. Este tercer fascículo tiene como fin el visibilizar las capacidades institucionales de los servicios médicos forenses en el país y el papel que de manera paralela llevan a cabo los colectivos y los familiares a lo largo del proceso de investigación forense. Este estudio presenta elementos claves que sirven para la toma de decisiones en materia forense en sus diferentes niveles de gobierno y subraya la necesidad de impulsar desde una perspectiva de gobernanza, mecanismos gubernamentales que contemplen el conocimiento generado por los familiares y la sociedad civil involucrada.

A lo largo del primer fascículo, *El registro estadístico de la desaparición, ¿delito o circunstancia?*, el ONC analiza los registros oficiales a nivel nacional, estatal y aquellos administrados por organismos autónomos y no oficiales, con el objetivo de identificar las disparidades entre unos y otros, además de recuperar las experiencias internacionales en países como Perú y Colombia. En el segundo, *Marco Legal, políticas públicas y líneas de acción en materia de desapariciones forzadas e involuntarias*, la organización identifica los elementos más importantes del marco jurídico mexicano (federal y estatal) y realiza un inventario de acciones y políticas implementadas a nivel nacional y estatal en la materia.