

OBSERVATORIO SOBRE DESAPARICIÓN E IMPUNIDAD EN MÉXICO

2

FISCALÍAS ESPECIALIZADAS

ALVARO MARTOS

JERALDINE DEL CID CASTRO

SERIE: RESPUESTAS ESTATALES
FRENTE A LA DESAPARICIÓN Y
MECANISMOS DE SUPERACIÓN
DE LA IMPUNIDAD

KARINA ANSOLABEHRE (COORDINADORA)



UNIVERSITY OF
OXFORD



HUMAN RIGHTS PROGRAM
UNIVERSITY OF MINNESOTA



Observatorio
sobre Desaparición
e Impunidad



FLACSO
MÉXICO



UNIVERSITY OF
OXFORD



HUMAN RIGHTS PROGRAM
UNIVERSITY OF MINNESOTA



Observatorio
sobre Desaparición
e Impunidad

**OBSERVATORIO SOBRE DESAPARICIÓN
E IMPUNIDAD, CIUDAD DE MÉXICO,
OCTUBRE DE 2020**

INVESTIGADORAS PRINCIPALES

Karina Ansolabehere (IIJ-UNAM y Flacso México)

Barbara Frey (University of Minnesota)

Leigh Payne (University of Oxford)

DIRECTORA DEL OBSERVATORIO

Sandra Serrano

COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN

Alvaro Martos

EQUIPO DE INVESTIGADORAS

Georgina Flores Ivich

Mayra Ortiz Ocaña

Jeraldine del Cid Castro

Volga de Pina Ravest

Información y contacto

observatorio.desapariciones@flacso.edu.mx

odim.juridicas.unam.mx

Este proyecto se lleva a cabo gracias al financiamiento de Open Society Foundations (OSF) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN | 03

1. **Apartado Metodológico** | 06

2. **Las desapariciones como “asuntos del pasado”: narrativas, inercias institucionales y prácticas actuales.** | 10

3. **Participación de las familias: avances y estancamientos** | 17

4. **Nuevas instituciones en viejas estructuras** | 25

5. **Entre prácticas positivas y efectos no intencionados** | 46

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 51

FUENTES DE CONSULTA | 54

ENTREVISTAS | 57

ANEXOS | 59

INTRODUCCIÓN

LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN MATERIA de desaparición son uno de los engranajes clave para investigar estos delitos. Una investigación diligente, pronta y eficaz es necesaria para satisfacer el derecho de las víctimas a la verdad y la justicia. México ha estado muy por debajo de las circunstancias en esta materia y a lo largo de los años, tanto a nivel federal, como a nivel estatal, se han acumulado un sinnúmero de recomendaciones de organismos internacionales, nacionales y locales que señalan las falencias en las investigaciones y las consecuentes violaciones al derecho de acceso a la justicia y a la verdad. Estas fallas en el sistema de procuración de justicia se expresan en impunidad sistemática en los casos de desaparición que se refleja, entre otros indicadores, en la ínfima cantidad de sentencias dictadas. A pesar de este desalentador panorama, las familias, sus colectivos y organizaciones acompañantes han impulsado, a través de acciones de incidencia, la creación de fiscalías especializadas en desaparición al interior de las fiscalías generales de los estados y de la Fiscalía General de la República. Esto les ha permitido construir diferentes espacios de incidencia, coordinación y coadyuvancia con las agencias estatales de investigación, lo cual contribuyó a cierto cambio institucional a pesar de las inercias en el sistema de procuración de justicia. No obstante, esto ha dado como resultado un conjunto de prácticas, formales e informales han generado impactos ambiguos en el acceso a la justicia.

El objetivo de este informe es identificar los principales obstáculos para el acceso a la justicia de las víctimas ante las instancias de procuración de justicia y los elementos que contribuyen a la impunidad en casos de desaparición. Como objetivos específicos nos planteamos analizar los marcos interpretativos en las narrativas de los funcionarios de las fiscalías especializadas que dan sentido a las respuestas estatales, las dinámicas de participación de las familias y sus organizaciones acompañantes en los procesos de cambio institucional y los diseños institucionales que materializan las respuestas del Estado y específicamente las fiscalías, frente a la problemática.

El argumento que se desarrolla identifica a las fiscalías especializadas como uno de los resultados y las repuestas que, entre otros factores, se ha obtenido por la presión de las familias coaligadas con organizaciones y organismos de derechos humanos. Este proceso se insertó en un entramado institucional preexistente que modeló las narrativas y diseños institucionales de estas fiscalías especializadas, determinando sus resultados y lógicas de funcionamiento. A pesar de las resistencias al cambio institucional, la participación de las familias ha logrado incidir en el funcionamiento de estas instituciones orientando la selectividad estatal a su favor. En pocas palabras consiguieron un espacio al que acuden con frecuencia en la institucionalidad de la procuración de justicia. Este proceso de institucionalización, sin embargo, produjo consecuencias no intencionadas que repercutieron en el acceso a la justicia generando dinámicas de “coadyuvancia invertida” entre las víctimas, las organizaciones acompañantes y las autoridades. Denominamos coadyuvancia invertida al proceso por el cuál las familias llevan el impulso de la investigación y los funcionarios lo utilizan para la construcción de los casos, cuando lo esperable es exactamente lo contrario.

La metodología utilizada en este reporte se basa en el estudio comparado de casos y su análisis a través del enfoque analítico de marcos interpretativos y el análisis institucional histórico. Para llevarla adelante se seleccionaron intencionalmente tres casos de la región norte: Nuevo León, Coahuila y Chihuahua. Estas son de las entidades con mayor desarrollo institucional en materia de procuración de justicia para casos de desaparición a nivel nacional y las que registran algunas de las cifras más altas de desaparición. La recolección de información se llevó a cabo mediante entrevistas semiestructuradas conducidas en entre diciembre de 2019 y febrero de 2020 con familiares, defensoras y miembros de las organizaciones acompañantes, agentes estatales en el área de las fiscalías especializadas, agencias estatales de investigación, unidades de búsqueda, fiscalías generales y en las comisiones estatales de búsqueda. Los datos recolectados en el trabajo de campo fueron complementados con fuentes primarias normativas (leyes, decretos y acuerdos oficiales vinculados al tema), secundarias (informes técnicos) y hemerográficas (notas de prensa y entrevistas en medios de comunicación). Estos corpus documentales fueron analizados cualitativamente aplicando dos enfoques analíticos: el análisis de los marcos interpretativos en las narrativas de funcionarios y el análisis institucional a los principales hitos de institucionalización y lógicas de funcionamiento y estableciendo las principales diferencias y semejanzas entre los casos.

El documento se estructura en seis secciones. En la primera se presenta la metodología que empleamos para desarrollar este informe. En la segunda se identificaron las narrativas y marcos interpretativos que se hacen sobre las desapariciones en el plano estatal. Estos abordajes y for-

mas de entender la desaparición son relevantes en tanto permiten captar el sentido y las lógicas de acción institucional. En la tercera sección abordamos los esquemas de cooperación y conflicto de las familias y los resultados obtenidos en el ámbito de la procuración de justicia. En la cuarta sección damos cuenta del diseño institucional que cristaliza las narrativas y enmarcamientos del problema, así como las lógicas de cooperación y conflicto con las víctimas y sus organizaciones. Dentro del diseño institucional analizamos las inercias y consecuencias no intencionadas de la institucionalización en tres ámbitos: a) los procesos de conformación de las fiscalías y el carácter especializado de sus competencias; b) los retos que impone la geografía de cada territorio y los diferentes esquemas que han adoptado las fiscalías para investigar y procurar justicia en el ámbito de sus jurisdicciones y; c) los desafíos a la arquitectura institucional de búsqueda con la llegada de las comisiones estatales de búsqueda. En la quinta sección recuperamos algunas de las prácticas positivas en torno a la investigación, destacando también algunas consecuencias no previstas que surgen de dichas acciones. Finalmente, en la sexta sección se ofrecen algunas conclusiones y recomendaciones.

1. APARTADO METODOLÓGICO

El diseño de investigación utilizado en este reporte se basa en el estudio comparado de casos y su comprensión a través del análisis de marcos interpretativos y el análisis institucional histórico. Este estudio de casos comparados combina las ventajas del estudio de fenómenos en su propio contexto con la identificación de similitudes y diferencias en dos o más casos. Una de las características de este tipo de estudio de caso es que, a diferencia del método comparativo predominante en la ciencia política (basado en la lógica contra fáctica) y los estudios de covarianza, el análisis no se centra en las variables que determinan un resultado, sino en la secuencia de eventos que conllevan a este. Es decir que la explicación de un resultado no recae en la identificación de causas necesarias y suficientes sino en las descripción densa de los procesos a través del cuales se llega a un resultado (Alimi et al., 2015).

Los casos seleccionados fueron tres: Nuevo León, Coahuila y Chihuahua. El criterio de selección respondió a factores empíricos y de oportunidad. Dos de estas tres entidades ya han sido examinadas por el Observatorio en sus patrones de desaparición, lo que permite tener un conocimiento de base más profundo y son, además, de las entidades con mayor desarrollo institucional en materia de procuración de justicia para casos de desaparición a nivel nacional. Estos elementos, sumados a los contactos previos con las autoridades, colectivos y organizaciones acompañantes en cada uno de los estados permitieron el acceso al campo y la recolección de información primaria para el análisis.

Para el análisis de marcos interpretativos, partimos de los planteamientos de Thomas Schwandt (1998) quien destaca que este análisis centra su interés en “la experiencia humana y la manera como los actores la viven, sólo que subraya el hecho de que la verdad objetiva resulta de la perspectiva. El conocimiento y la verdad son creados por la mente, y no descubiertos por ella” (Schwandt, 1998 en Álvarez, 2014, p. 43). Es decir

que las personas construimos nuestro conocimiento basado en nuestras interpretaciones. El análisis se centra en el discurso construido en un contexto institucional que es dinámico (Schmidt, 2008).

Hajer & Laws (2008) proponen el análisis de los enmarques por medio de los discursos y narrativas de los actores involucrados en los procesos -en este caso, funcionarios de las fiscalías especializadas. El “marco” que analiza este enfoque, se usa en el habla cotidiana y se puede entender como “una estructura subyacente que es suficientemente fuerte y estable” (Hajer & Laws 2008, p. 257). La idea de estructura implica un grado de regularidad que fija la atención y determina lo que se debe ignorar. Es un esquema de interpretación que permite a los individuos y colectivos ubicar, percibir, identificar y etiquetar los sucesos dentro de su espacio vital y su mundo en general, haciendo que los eventos sean significativos y guíen la acción.

Para el análisis institucional aplicamos el enfoque del institucionalismo histórico que abrevia de una larga tradición de estudios en el marco del neo-institucionalismo (Fioretos et al., 2016; Hall & Taylor, 1996). La premisa básica de este enfoque es que las instituciones son productos históricos y a partir de esta idea centran el estudio en las dimensiones temporales de los procesos de desarrollo institucional destacando tres conceptos principales: dependencia de la trayectoria, coyunturas críticas y consecuencias no-intencionadas. El primero de estos conceptos enfatiza el carácter acumulativo de los procesos institucionales y las dificultades crecientes para revertir las tendencias iniciales a medida que avanza el tiempo. En el este sentido el desarrollo institucional es entendido como un proceso que se auto-refuerza a lo largo del tiempo, por lo que las condiciones de origen de las instituciones son determinantes en su evolución posterior. El segundo concepto refiere a aquellos eventos que marcan un antes y un después en las dinámicas de desarrollo institucional. Una coyuntura crítica es un periodo de cambio significativo, que ocurre en diferentes direcciones en las distintas unidades de análisis y que se hipotetiza que genera distintos legados (Collier & Collier, 1991).

La noción de consecuencias no intencionadas refiere a los resultados institucionales, de política y procedimiento que divergen o escapan a las metas y objetivos que se plantearon los agentes que reformaron o crearon una institución (Cortell & Peterson, 2001). Estas consecuencias no intencionadas pueden clasificarse en el fallo institucional (cuando se abandona el trabajo institucional de creación, modificación o mantenimiento), la constante reinstitucionalización (cuando el trabajo institucional no logra alcanzar un balance o equilibrio relativo) y el compromiso institucional (que refiere a las prácticas institucionalizadas que en el curso del proceso social toman una forma no intencionada o prevista por los agentes) (Pawlak, 2011). A partir de estos enfoques, nuestro estudio propone las siguientes categorías de análisis, dimensiones y fuentes.

TABLA 1: CATEGORÍAS, DIMENSIONES Y FUENTES DE INVESTIGACIÓN

CATEGORÍAS	DIMENSIONES	FUENTES
Marcos interpretativos institucionales	Discursos del problema antes	Entrevistas a funcionarios
	Discursos del problema ahora	
Participación de las familias	Rol de las familias	Entrevistas a familias y organizaciones
	Rol de las organizaciones acompañantes	
Diseño institucional	Antecedentes	Normativa y entrevistas con funcionarios
	Modelo de gestión	
	Competencia y coordinación para la búsqueda	
Resultados	Espacios institucionales	Entrevistas a familiares y funcionarios
	Acceso a la justicia	

Los marcos interpretativos institucionales refieren a los sentidos que orientan el funcionamiento de las instituciones y políticas destinadas a atender la problemática de las desapariciones en el marco de las fiscalías especializadas en materia de desaparición de personas. Las dimensiones de esta categoría refieren a la forma en que se entiende el problema público de las desapariciones según cómo sucedían en el pasado y cómo ocurren en el presente. Estos discursos sobre el problema tienen un gran peso en la forma en que se construyen los sentidos en torno a las respuestas estatales y en la manera en que se plantean los cambios institucionales y las reglas (formales e informales) de búsqueda e investigación.

La categoría de participación de las familias hace hincapié en los procesos de interacción socio-estatal entre las víctimas y los agentes estatales en el proceso de desarrollo institucional de las respuestas estatales frente a la desaparición de personas. Las dimensiones apuntan a evaluar el rol de las familias y sus colectivos y de las organizaciones acompañantes en los procesos de creación y cambio institucional.

La categoría de diseño institucional refiere a la configuración de reglas, normas y agencias estatales que se crean y/o modifican para dar atención a las demandas de búsqueda e investigación en el ámbito de las instituciones de procuración de justicia. Teniendo en cuenta el peso de las trayectorias históricas en los procesos de desarrollo institucional, las principales dimensiones de esta categoría son los antecedentes institucionales de las fiscalías especializadas, los modelos de gestión adoptados y las competencias y espacios de coordinación para la búsqueda a la luz de los cambios derivados luego de la aprobación de la Ley General en materia de Desaparición Forzada, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGD) en 2017.

La categoría de resultados apunta al análisis de los efectos y consecuencias, intencionadas y no, que emergen como producto de la interacción entre los marcos interpretativos para entender la desaparición de parte de los funcionarios, los diseños institucionales y los procesos de participación. Particularmente interesan en esta categoría dos dimensiones. La primera referida a los espacios institucionales a través de los cuales se orienta la selectividad estatal en torno a las desapariciones y la segunda relacionada a los impactos de las respuestas estatales en torno al acceso a la justicia en casos de desaparición.

2. LAS DESAPARICIONES COMO “ASUNTOS DEL PASADO”: NARRATIVAS, INERCIAS INSTITUCIONALES Y PRÁCTICAS ACTUALES

En esta sección se presentan las narrativas actuales de funcionarios en las fiscalías especializadas ya que nos interesa identificar la manera en que se enmarca el problema en estas instancias. Con ello, exploramos los marcos interpretativos de los funcionarios que actualmente se encargan de estas instituciones a fin de analizar de cerca qué comprensión tienen sobre su propia función y sobre la problemática que atienden. Esta aproximación complementa el análisis institucional que se desarrollará posteriormente para comprender cómo las dinámicas de viejas instituciones siguen vigentes en el funcionamiento de estas nuevas instituciones.

Como resultado del análisis observamos que prevalece un discurso que minimiza la ocurrencia de las desapariciones. Persisten interpretaciones que exaltan elementos similares a las posturas oficiales de hace dos décadas en las que se minimizaba (o negaba) la existencia de este fenómeno, lo cual afecta directamente a su funcionamiento y los objetivos para los que fueron creadas, pero, fundamentalmente, afecta a las familias que buscan justicia. La persistencia de estos discursos es parte de las causas que conllevan a consecuencias no intencionadas como la coadyuvancia invertida traducida en la transferencia de responsabilidades de la institucionalidad estatal a las familias y organizaciones de derechos humanos.

TABLA 2: NARRATIVAS DE FUNCIONARIOS SOBRE EL "ANTES" Y EL "AHORA" DE LA PROBLEMÁTICA DE LAS DESAPARICIONES SEGÚN ESTADOS

	NUEVO LEÓN	COAHUILA	CHIHUAHUA
Antes	"Las desapariciones previas al 2009 eran de personas relacionadas con delincuencia organizada y fue a partir del 2009 que la problemática repunta, afectando a personas que no necesariamente estaban involucradas". (Entrevista FGE Nuevo León, EFG, Monterrey, 03/03/2020)	"Las desapariciones se dan con la llegada de los Zetas y en algunos casos hubo cierta relación de este grupo con elementos de seguridad municipales, que, por falta de preparación y muchas veces por estar mal pagados eran cooptados por la delincuencia" (Entrevista FED Coahuila CMP. Torreón 26/02/2020)	"Al parecer, hubo una alta colusión entre policías y crimen organizado" (Entrevista FED Chihuahua, FE, Chihuahua, 17/02/20).
Ahora	"En la actualidad prácticamente no se da. Hay personas no localizadas, ausencias voluntarias, muchas denuncias y reportes falsos, mujeres que huyen de las condiciones que enfrentan en sus núcleos familiares o con sus parejas, hijas e hijos adolescentes que no regresan a la hora habitual" (Entrevista FED y GEBI FE y MP. Nuevo León. Monterrey 04/02/2020).	"En la mayoría de los casos, yo creo que más del 90 % son desapariciones voluntarias, ausencias voluntarias, que ya la muchacha se fue con el novio, que la señora se cansó del marido, se cansó de una violencia y se fue al centro de empoderamiento" (Entrevista FED Coahuila, MP Saltillo, 27/02/20).	"Se aplican criterios de priorización para atender los casos. Son principalmente los casos de larga data, los recientes no necesariamente pasan por esta priorización" (Entrevista FED Chihuahua, DUAC, Chihuahua, 17/02/20)

En la mayoría de las Fiscalías, los funcionarios entrevistados se refieren a las desapariciones y, sobre todo las de larga data, es decir las que ocurrieron hace más de cinco años, como a delitos asociados a dinámicas de violencia vinculadas al crimen organizado. Se emplea una narrativa sobre las desapariciones forzadas como "asuntos del pasado" porque las dinámicas territoriales del crimen organizado y, en todo caso la colusión con el Estado, "ya no están presentes actualmente" (Entrevista FED y GEBI FE y MP. Nuevo León. Monterrey 04/02/2020). De algún modo, los relatos señalan un antes y un después, no claramente establecido, entre la ruptura de un equilibrio que derivó en un incremento de la violencia, para luego alcanzar otro.

Funcionarios en Nuevo León, por ejemplo, se refieren a las desapariciones como algo que en la "actualidad prácticamente no se da" (Entrevista FED y GEBI FE y MP. Nuevo León. Monterrey 04/02/2020). Señalan que hay "personas no localizadas" (Entrevista FED y GEBI FE y MP. Nuevo León. Monterrey 04/02/2020), muchas de las cuales corresponden a "ausencias voluntarias relacionadas" (Entrevista FED y GEBI FE y MP. Nuevo León. Monterrey 04/02/2020) con problemas en el núcleo familiar. Este

tipo de narrativa coloca la responsabilidad principalmente en la víctima y en su entorno directo, revictimizando a las personas desaparecidas y sus familiares.

En la Fiscalía Especializada de Nuevo León se hizo referencia a las desapariciones forzadas como casos "de larga data" (Entrevista FED, FE Nuevo León. Monterrey 04/02/2020), específicamente se identifica una "ola" en el período que va del 2009 al 2011 (Entrevista FED, FE Nuevo León. Monterrey 04/02/2020). Un relato similar se identifica en Coahuila, donde las desapariciones se asocian al dominio del grupo delictivo de los Zetas y a las dinámicas de colusión con algunas autoridades a nivel municipal, "Eran los mismos custodios que participaban y asistían a los criminales para desaparecer a las víctimas" (Entrevista FED Coahuila, MP, Saltillo, 27/02/2020).

Un elemento muy importante que resalta en la narrativa sobre la situación de aquellos años es un discurso de las autoridades que reconoce que no sabían cómo actuar. Plantean cómo la situación les rebasaba, que inclusive no identificaban claramente los efectos que dicha situación estaba generando. Uno de los funcionarios expresó en entrevista: "No sabíamos cómo reaccionar. Había una política no escrita de que cuando denunciaban desaparición había que esperar 72 horas. Se perdió mucho tiempo de información valiosa e importante. Había gente del Estado involucrada. Para darnos cuenta de esas cosas, fue importante que las familias levantaran la voz" (Entrevista FGE, EFG, Monterrey, 03/03/2020). En el caso de Coahuila, la ola de violencia se asocia con la falta de control sobre la seguridad del Estado, vinculada con la falta de preparación de los elementos de seguridad, que muchas veces por estar mal pagados eran "cooptados por la delincuencia" (Entrevista FED Coahuila CMP. Torreón 26/02/2020).

En la Tabla 2, se presentan las principales nociones que atraviesan los relatos sobre el antes y el después en la historia construida por los funcionarios públicos de las fiscalías especializadas y que coinciden en los tres estados. Se identifican dos grandes dimensiones temporales en su narrativa, lo que pasaba "antes", presentado en la columna izquierda y lo que pasa "ahora", en la columna derecha. La combinación de estos códigos discursivos, ordenados según el conjunto temporal se condensa en un relato acerca de las desapariciones. "Antes" ocurrían "desapariciones forzadas", asociadas a las dinámicas del "crimen organizado" y en "colusión con el Estado", "ahora", atienden casos de "personas no localizadas", en los que muchas veces se enfrentan a "denuncias y reportes falsos". El relato además de marcar diferencias en las características del problema que tienen que atender también califica a las víctimas en cada uno de los casos: personas vinculadas con el crimen, antes; adolescentes o mujeres que abandonan sus hogares ahora.

En los tres estados se identifica al 2010 como el año de mayor explosión de la violencia en general y del fenómeno de desapariciones en par-

ticular. Ubican a dicha violencia en el marco de lo que denominan “una guerra entre [Cártel] Golfo contra los Zetas” (Entrevista AEI Nuevo León, DAEI Monterrey, 05/02/2020) lo cual afectó a varios Estados, empezando por Tamaulipas, pero también a toda la región. Poco se refieren al papel del Estado ante dicha “guerra” cuando de desapariciones se habla.

Es importante señalar que hay algunas excepciones, sobre todo en funcionarios de Chihuahua que reconocen que aún se cometen este tipo de delitos. No obstante, en la mayoría de funcionarios entrevistados, estas narrativas buscan enmarcar las desapariciones y especialmente las desapariciones forzadas como “cosas del pasado”, en las cuales, además, las víctimas “estaban relacionadas con prácticas ilícitas” (Entrevista AEI Nuevo León, DAEI Monterrey, 05/02/2020).

TABLA 3: MARCOS INTERPRETATIVOS DE LAS NARRATIVAS DE FUNCIONARIOS

DELINCUENCIA	SOCIEDAD	ESTADO
ANTES		
“Las desapariciones forzadas son “asuntos del pasado”		
“Dinámicas territoriales del crimen organizado”		“Colusión con el Estado”
“Ola de violencia”		
“Desaparecían personas relacionadas con delincuencia organizada”		
“Las desapariciones se dieron por temas relacionados con grupos delincuenciales y grupos organizados”	“Se metieron a cosas que no debían”	Desconexión u omisión del papel del Estado en esa “guerra” u “ola de violencia” y, por ende, en las desapariciones a consecuencia de esta
“Desaparecen personas que se dedicaban a la venta de droga”		
“Entrada de los zetas en la región”		
“Guerra entre Golfo contra los Zetas” “Los zetas desaparecieron a quienes se dedicaban al narcomenudeo”	“Cuando la problemática repunta, afecta a personas que no estaban involucradas”	“En el Estado no sabíamos cómo actuar. Para darnos cuenta de esas cosas, fue importante que las familias levantaron la voz”.
La culpa es del crimen organizado y especialmente de los Zetas		Si no es por las familias el Estado no hace nada
AHORA		
“En la actualidad prácticamente no se da”		
“Personas no localizadas” “Ausencias voluntarias” “Denuncias y reportes falsos” “Mujeres que huyen de la violencia en su hogar” “Adolescentes que no regresan a la hora habitual”		“Los procedimientos institucionales llevan a que estas personas se localicen pronto”
Ya no hay desapariciones		

En la Tabla 3 se observan los códigos discursivos y enmarque de las narrativas de los funcionarios en las Fiscalías. Su narrativa transita entre dos ideas fundamentales "las desapariciones son asuntos del pasado", particularmente las desapariciones forzadas y "en la actualidad prácticamente no se da". El análisis crítico de estos códigos discursivos identifica tres ámbitos fundamentales: el Estado, la sociedad y la criminalidad y delincuencia. El subtexto de sus códigos discursivos aparece en cursiva, mientras que las frases extraídas de sus narrativas en entrevista, aparecen entre comillas.

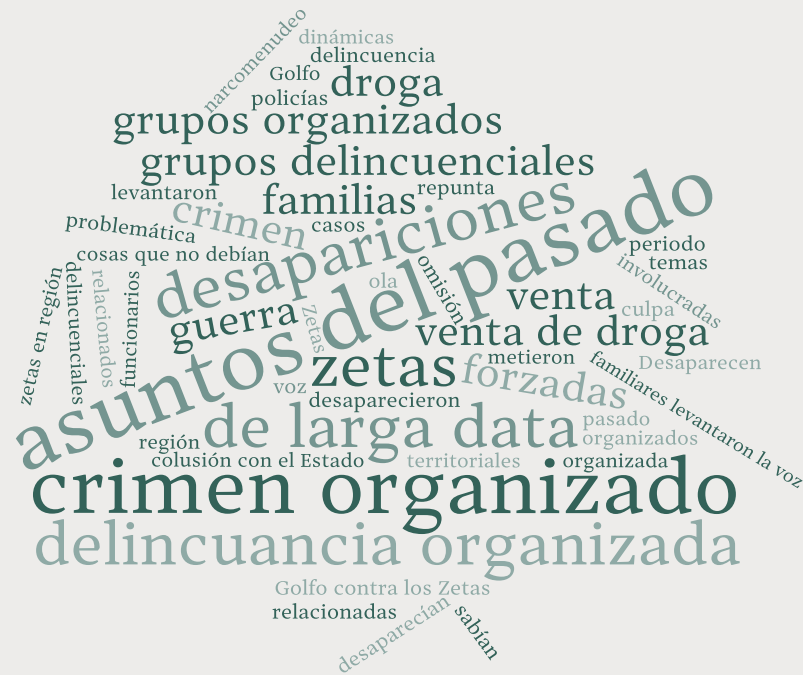
De este análisis destaca que, en la narrativa de estos funcionarios, la culpabilidad recae en actores no estatales, particularmente los Zetas, mientras que, sobre la colusión del Estado, dijeron muy poco, el papel que le otorgan en el pasado, es tan pasivo que inclusive denotan que fue únicamente gracias a la participación de las familias que el Estado "se da cuenta" de lo que estaba ocurriendo. En este subtexto subyace una contradicción, ya que, respecto a los desaparecidos sí se fabrica un perfil, en el que se le imputa culpabilidad a las víctimas en tanto que se "metieron en cosas que no debían", poco hablan de personas "inocentes" y lo hacen exaltando que la problemática de la "ola de violencia" o de la "guerra" entre el cártel del Golfo y los Zetas, es la que repunta y, la consecuencia son las desapariciones de personas que no estaban involucradas.

Las narrativas de los funcionarios (Tabla 3) se centran en los mecanismos a través de los que circulan los medios de violencia, principalmente en los actores no oficiales: "Las desapariciones se dieron por temas relacionados con grupos delincuenciales y grupos organizados" (Entrevista FED y GEBI FE y MP. Nuevo León. Monterrey 04/02/2020), pero también, aunque en menor medida, en los oficiales "hubo cierta colusión, principalmente con agentes policiales municipales" (Entrevista FED Coahuila CMP. Torreón 26/02/2020). Es decir que, al señalar de alguna manera la participación de funcionarios del Estado, se plantea como hechos ligados a una dinámica no estatal; más bien relacionados con el crimen organizado y la "guerra" entre diversos grupos que trajo consigo consecuencias que involucraron a la institucionalidad.

Esta narrativa no asume las reglas y mecanismos oficiales o bien, legítimos, del uso de la violencia centrada en el Estado y sus distintas instituciones, así como funcionarios y funcionarias de todo nivel. Además, la asociación de las desapariciones como "asuntos del pasado" limita el seguimiento de los casos de larga data. Finalmente, la postura que subyace en estas narrativas, es que, en la actualidad, la problemática no se da y las funciones de las instituciones especializadas se remiten casi exclusivamente a la búsqueda de personas no localizadas o que deciden ausentarse voluntariamente. No obstante, como se planteó con anterioridad, las fiscalías especializadas son un ámbito importante para las

familias de víctimas de desapariciones de larga data y siguen siendo un espacio muy concurrido.

ILUSTRACIÓN 1: NUBE DE PALABRAS "LAS DESAPARICIONES SON" EN LAS NARRATIVAS DE FUNCIONARIOS



En la narrativa de la memoria de esa “ola de violencia”, los funcionarios entrevistados señalan que la situación empezó a cambiar con el involucramiento de las familias, colectivos de búsqueda y organizaciones de Derechos Humanos. A partir de estos momentos, la institucionalidad estatal comienza a atender a las desapariciones y a fijar un rumbo en la atención especializada, así como a activar los procesos de persecución de delitos e impartición de justicia. Los diferentes puntos de quiebre para el cambio en la atención a la problemática se presentan en la siguiente tabla.

TABLA 4: IDENTIFICACIÓN DE EVENTOS CLAVE PARA EL CAMBIO EN LA ATENCIÓN ESTATAL SEGÚN FUNCIONARIOS

NUEVO LEÓN	COAHUILA	CHIHUAHUA
<p>“Se fraguó un movimiento de familias organizadas, que se condensó en la Marcha por la paz” (Entrevista FGE, EFG, Monterrey, 03/03/2020).</p>	<p>“Las primeras conferencias de prensa y las audiencias de las familias con el gobernador Humberto Moreira” (Entrevista FED Coahuila, FE. Saltillo 29/1/2020)</p>	<p>“Hubo mucha presión internacional y local alrededor de las desapariciones, especialmente por los asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez” (Entrevista FED Chihuahua, FE, Chihuahua, 17/02/2020).</p>

Las narrativas de los funcionarios de las fiscalías especializadas, consideran a ciertos cambios institucionales, particularmente una "limpieza en la policía" (Entrevista AEI Nuevo León, DAEI Monterrey, 05/02/2020) y la recuperación del control de la seguridad, como las condiciones para dar un salto cualitativo que derivó en el cambio de la situación actual. Varios funcionarios entrevistados señalan que, en los últimos años (desde el 2015 al 2019), "las desapariciones son, en su mayoría, de personas que se localizan pronto" (Entrevista AEI Nuevo León, DAEI Monterrey, 05/02/2020): adolescentes y niñas que deciden ausentarse, "que tienen problemas con el entorno familiar, que se fueron con el novio o con alguna amiga" (Entrevista AEI Nuevo León, DAEI Monterrey, 05/02/2020). Los procedimientos de búsqueda de estos casos son los que, según sus narrativas, consumen la mayor cantidad de tiempo y recursos para las instituciones de búsqueda y, principalmente las de búsqueda inmediata.

La permanencia de estas narrativas denota un enmarcamiento simbólico sobre ese tipo de crímenes que está asociado a un régimen de violencia en el que se pretende mantener un imaginario sobre el perpetrador de las desapariciones asociado al crimen organizado, es decir, por fuera del Estado o bien ubicar la causa de la desaparición en el entorno familiar de las víctimas. Entre sus narrativas se encuentran frases explícitas que ejemplifican este análisis como por ejemplo: "[los grupos del crimen organizado] fueron ganando terreno en la venta de droga. [Desaparecieron quienes] se metieron a cosas que no debían como vender droga. Sin embargo, eso no justifica una desaparición" (Entrevista FED y GEBI FE y MP. Nuevo León. Monterrey 04/02/2020).

3. PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS: AVANCES Y ESTANCAMIENTOS

No se pueden comprender a cabalidad las respuestas estatales frente a la desaparición y, particularmente, la creación de las fiscalías especializadas sin destacar la participación de las familias organizadas y sus organizaciones acompañantes en el de diseño y creación de estas instituciones, así como en el impulso del avance de los casos. La presión social fue el elemento fundamental para lograr el cambio legal expresado en la Ley General sobre desaparición forzada y por particulares así como en cambios legales locales, una de cuyas apuestas fue la creación de instituciones especializadas.

Los familiares y sus acompañantes inicialmente demandaron y presionando a las autoridades respuestas estatales efectivas, entre ellas la especialización de instituciones para enfrentar este tema. Posteriormente, buscaron formar parte del proceso de diseño de las mismas y de la construcción de su andamiaje jurídico y legal. Una vez puestas en funcionamiento, continúan participando para acompañar y facilitar la construcción de hipótesis para las investigaciones. En los estados que incluye este informe, se implementaron formatos de participación de las víctimas indirectas y se las reconoce como un factor fundamental en las investigaciones, el diseño de las instituciones y las políticas públicas. Generalmente este involucramiento se ha dado a través de colectivos de víctimas junto al acompañamiento y asesoría de organizaciones de derechos humanos.

En este sentido, más allá de que las fiscalías especializadas den resultados, o de las narrativas de sus funcionarios abordadas en el apartado anterior, es indiscutible que son un espacio frecuentado por las familias. Esta cercanía tiene como contrapartida que, en múltiples ocasiones, los colectivos de familiares y las organizaciones de derechos humanos que les dan acompañamiento suplan muchas de las funciones que estas fiscalías deberían estar desempeñando. No obstante, a diferencia de hace una década, hoy las familias cuentan con un espacio creado por su impulso y

especializado para sus demandas de investigación al cual pueden acudir y en el cual existe una obligación específica de atención.

Desde la perspectiva de funcionarios en las fiscalías especializadas la comunicación con las familias ha implicado un acoplamiento y aprendizaje en la forma de trabajo. De las fiscalías a las organizaciones que brindan asesoría y de estas a los requerimientos y necesidades de las familias. Además de generar información en los procesos de investigación, este involucramiento de las familias, mediado por las organizaciones, ha conllevado a la construcción de un andamiaje institucional especializado que previamente era inexistente y que en la actualidad establece los mecanismos y recursos para enfrentar y dar respuesta a las desapariciones. Existe una percepción tanto desde las organizaciones de la sociedad civil como en las distintas fiscalías de que las reformas institucionales responden a la interlocución socio-estatal y a la demanda expresa de las familias de víctimas que están organizadas. La construcción de vínculos ha permitido un acercamiento que, a decir de las familiares, previamente era nulo.

Desde los mismos funcionarios hay un claro reconocimiento al rol que han tenido las familias en los procesos de reforma institucional para tener mejores insumos y estrategias para atender este tipo de delitos. En el caso de Nuevo León, a partir de la “Caravana del Consuelo” del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y su llegada a Monterrey en junio del 2011 hubo una clara apertura de parte de las autoridades. El funcionario al frente de la Procuraduría General de Justicia en ese momento, reconoció en entrevista para este estudio que hasta aquel momento no se tenía conocimiento profundo sobre la situación y menos una claridad sobre cómo reaccionar ante ésta. Fue a partir del involucramiento de las familias, colectivos y organizaciones de derechos humanos que se delineó el camino para trabajar conjuntamente y enfrentar la situación desde la respuesta estatal. Se instalaron mesas de trabajo, en las que participaron familiares de personas desaparecidas y, desde este espacio se construyeron un primer protocolo de búsqueda, propusieron técnicas de investigación, técnicas para aprender de la situación en el contexto y hubo sensibilización por parte de los funcionarios de la entonces Procuraduría respecto a ese tipo de delitos. Al decir del entonces Procurador, el que los funcionarios se involucraran con las familias permitió que los más sensibilizados, quisieran, desde el plano incluso personal, llegar a la verdad “porque ya tenían una relación sentimental y directa con familiares” (Entrevista FGE, EFG, Monterrey, 03/03/2020).

Al respecto, en Coahuila, uno de los funcionarios expresó “ha sido de gran apoyo el impulso de las familias. Una porque lograron una comunicación directa con el gobernador y ellos son los que han impulsado la creación de la subprocuraduría, la creación del GAT (Grupo Autónomo de Trabajo), que se llevaran a cabo las mesas de trabajo y sentarnos direc-

tamente con el gobernador cada 2 meses, [...]. La participación de las familias para mí ha sido de gran ayuda porque al final de cuentas nos han ayudado mucho a nosotros para tener mayor apoyo en personal” (FE CO MP Saltillo, 27/02/2020).

Gran parte de los avances logrados relacionados con la participación de las familias responden a un proceso de interpelación al Estado, específicamente a las autoridades. Con diversos mecanismos de demanda, desde la conformación de coaliciones promotoras que impulsan el tema para que se mantenga en la agenda de toma de decisiones y la agenda pública de temas que se abordan, hasta la realización de protestas públicas para denunciar la impunidad y la falta de soluciones efectivas. De estas manifestaciones surgieron los mecanismos socio-estatales como las mesas de trabajo y de revisión de casos. A través de ellas se impulsaron avances en las investigaciones de varios casos, así como diversas propuestas para atender el problema.

Esta interpelación constante ha puesto en el centro del problema un tema crucial para la superación de la impunidad. Las familias han denunciado la existencia de corrupción, desde los niveles más bajos hasta los más altos, lo cual ha conllevado a una comprensión sistémica de la problemática. En una entrevista colectiva a varios miembros del Grupo Vida en Coahuila, resaltaron que “la judicialización no avanza porque fue la misma autoridad y existe mucha corrupción” (Grupo Vida, Torreón, Coahuila, 26/02/2020).

A continuación, se presentan, a modo de ejemplo, las resoluciones institucionales orientadas a dar respuesta a las demandas de las familias.

TABLA 5: RESPUESTA ESTATAL A LAS DEMANDAS DE LAS FAMILIAS

AÑO	NUEVO LEÓN	COAHUILA	CHIHUAHUA
2008			Grupo especial para la atención de casos de desapariciones
2010		Coordinación especial que concentraría los expedientes sobre desapariciones	Fiscalía Especializada de Atención a Víctimas y Ofendidos del Delito que atendía algunos casos de desaparición
2011	Mesas de trabajo para la investigación y búsqueda	Fiscalía Especial para la Investigación de Asuntos de Personas Desaparecidas	
2012	Funcionamiento de unidades de investigación especializadas en fiscalías	Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas no localizadas	

2014	Protocolo de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas. Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata		
2015		Creación Unidad de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas	
2016		Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza	
2017	Unidades de investigación especializadas en Personas Desaparecidas bajo el mando de la PGJ	Cambio de estructura de la Fiscalía y armonización con la Ley General. Plan Estatal de Exhumaciones e Identificación Forense para el Ejercicio 2018	Fiscalía Especializada en Violaciones a Derechos Humanos
2018	Comisión Estatal de Búsqueda	Comisión Estatal de Búsqueda	Fiscalía Especializada en Violaciones a Derechos Humanos y Desaparición Forzada y Comisión Estatal de Búsqueda dentro de la Fiscalía Especializada
2019	Plan Estratégico en Materia de Desaparición de Personas en Nuevo León		Instalación de la Comisión Estatal de Búsqueda

Aunque existen aspectos positivos derivados del involucramiento de las familias, los espacios de participación han entrado en un ciclo inercial que aleja a las familias de la verdad y las estanca en las rutinas burocráticas de la investigación. En medio de esta situación, las familias, colectivos y organizaciones, suelen referirse positivamente respecto a que exista dichos espacios. Sobre todo, porque identifican que hubo un momento en el que no eran escuchadas, no eran atendidas, y menos aún podían participar de los procesos. Fue después del 2011 que esta actitud de las autoridades cambió paulatinamente hasta entablar cercanía mediada por la interlocución entre organizaciones de derechos humanos. En ese sentido, es necesario destacar que estas fiscalías son un espacio que ocupan las familias, que han participado activamente en su diseño y que, en la actualidad, son ampliamente concurridos. Esta apertura y escucha no implica necesariamente resultados y sobre este punto algunas de las víctimas han expresado escepticismo en relación a los avances sustantivos en sus casos.

Un elemento recurrente en la información recabada en las diver-

sas entrevistas para este estudio es que tanto desde la institucionalidad, como desde las familias de víctimas es que “una investigación que avanza es aquella en la que se involucre activamente la familia y colectivos”. Este involucramiento activo va desde dar hacer seguimiento y control con sus respectivos fiscales, hasta buscar y aportar pistas y pruebas. Esto se refuerza aún más cuando desde la institucionalidad los funcionarios designados para dar seguimiento a un caso permanecen en sus cargos. Lo contrario ocurre cuando existe rotación frecuente de los agentes del ministerio público.

Funcionarios en Chihuahua reconocieron que las pistas de la búsqueda generalmente las dan las familias y eso implica que las instituciones asignen recursos para atenderlas. En este sentido, con base en las mismas afirmaciones de estos funcionarios, se evidencia que una de las principales causas que impulsa el avance de los casos es la presión de las organizaciones y las familias.

El papel de las organizaciones de derechos humanos ha sido fundamental en estos procesos. Las circunstancias que las familias de las víctimas han atravesado, aunado a las implicaciones en sus estados psicoemocionales derivado de la pérdida ambigua, frente a una institucionalidad que no les atendió de primera mano, son factores que conllevan a que las familias no puedan enfrentar solas los procesos de justicia, de manera que, el acompañamiento de las organizaciones de derechos humanos se vuelve clave. Tanto para la atención inmediata a las familias de las víctimas como para la asesoría jurídica, así como para la articulación en la presión a las autoridades. Las víctimas refieren que sus casos no estarían donde están sin el apoyo de estas organizaciones y por supuesto se refieren especialmente a quienes están al frente de las mismas. Además, este acompañamiento fue crucial para superar el miedo, uno de los principales obstáculos referidos por familiares y organizaciones.

Es evidente el impacto de la organización y acción colectiva en las familias de las víctimas, no solamente en relación al avance de las investigaciones o la interpelación al Estado para la procuración de justicia, sino también para darle un sentido compartido a sus búsquedas y convertirlas en una causa colectiva de lucha. Las familiares de víctimas pasan de ser víctimas indirectas a transformarse en investigadoras, activistas, colectivas, organización, defensoras de derechos humanos y buscadoras. Desarrollan todo un proceso de empoderamiento que es considerado por ellas mismas como uno de los principales avances.

La madre de una persona desaparecida en Chihuahua, cuyo caso logró ser judicializado y alcanzar una sentencia expresó cómo, en los primeros momentos, los funcionarios que la atendían no le brindaban mayor información y poco hacían para que avanzara la investigación. Hasta que encontró respaldo en una organización de derechos humanos que,

además, le ha brindado herramientas de conocimiento técnico para dar seguimiento a su caso. Con estas herramientas logró presionar a las autoridades, recibir la atención que necesitaba, para dar seguimiento a las pistas que habían aportado. Expresa que, hacia los últimos años del proceso judicial, ninguna autoridad la ignoraba. Es por ello que no se separa del colectivo, aunque su caso ya tenga sentencia y se hayan localizado los restos de su hijo, acompaña a otras familiares para hacer las diligencias ante las instituciones estatales.

En buena medida este conocimiento que van adquiriendo las familias se debe a que las agencias estatales, pero también las organizaciones de derechos humanos han llegado a estar rebasadas. En Chihuahua, por ejemplo, se identificó, como estrategia el mecanismo de la “alfabetización jurídica”, que consiste en que las familias aprendan el manejo de la carpeta de su caso para darle seguimiento y presionar a los fiscales asignados a ellos. Dinámicas similares se presentan en Nuevo León y Coahuila, a través de mesas de trabajo de seguimiento de casos, donde las familias se apoyan entre sí construyendo estrategias de exigibilidad y seguimiento colectivas.

Los funcionarios reconocen el papel de estas organizaciones de DDHH y la gran labor que desempeñan con las familias. En Nuevo León por ejemplo, particularmente destacan que muchos de los avances fueron posibles gracias a la acción de contención y atención con las familias. Por un lado, porque brindaron esperanza y por otro, porque aglutinaron y articularon las peticiones y demandas que luego fueron planteadas para interpelar al Estado: “hubiéramos tenido a las familias dispersas, CADHAC y las organizaciones hicieron un gran papel en la contención y en la organización de las familias, las peticiones y las demandas” (Entrevista FGE, EFG, Monterrey, 03/03/2020).

Por su parte las familiares, en todas las entrevistas realizadas, señalan que han salido adelante gracias, principalmente, al apoyo de las organizaciones acompañantes. “Si no fuera por CEDHEM, no sé yo dónde estaría. Ese fue el verdadero apoyo que recibí, desde la asesoría jurídica hasta la psicología y sentir que sí había quien me iba a apoyar” (Entrevista Familiar CEDHEM, Cuauhtémoc, Chihuahua 18/02/20).

TABLA 6: ROLES DE LAS ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS

INTERNOS	EXTERNOS
<ul style="list-style-type: none"> · Atención inmediata a familias · Atención psicosocial · Asesoría jurídica · Formación a familiares · Asesoría para la organización de colectivos · Acompañamiento espiritual (en algunos casos) · Atención a necesidades socioeconómicas 	<ul style="list-style-type: none"> · Articulación con actores nacionales e internacionales · Construcción de coaliciones promotoras · Manifestaciones públicas de resistencia · Incidencia en instituciones públicas · Interlocución con autoridades · Diseño de políticas públicas · Asesoramiento y seguimiento de procesos judiciales

Entre los principales avances institucionales que señalan las familias, como resultado de su involucramiento, está la legislación específica y la institucionalidad especializada. Desde la perspectiva de los funcionarios hay cierto debate al respecto, en la Fiscalía Especializada se tiene una percepción de que, para las organizaciones, colectivos y familiares lo mejor es que estos procesos estén concentrados en una fiscalía y que se dé seguimiento a sus casos de esta manera. Otra percepción, desde algunas municipalidades, es que lo ideal hubiese sido que todas las fiscalías se especializaran en atender este delito.

Entre las estrategias destacadas está la revisión periódica de carpetas con las víctimas, así como procesos de decisión en los que siempre se consulta tanto al asesor jurídico de las familiares de víctimas como a ellas mismas. Estas declaraciones denotan que existe cercanía con las familias y las organizaciones. No obstante, también denota cierta dependencia por parte de las Fiscalías a los aportes que puedan ser brindados desde la asesoría jurídica de las familias y por estas mismas. La inclusión de familiares en la lógica burocrática resulta en su participación para suplir trabajo que corresponde realizar enteramente a las instituciones estatales. Uno de los Fiscales Especializados refiriéndose a una de las organizaciones de DDHH expresó puntualmente que “a veces [la organización] está más armada con un grupo de abogados capaces que conocen mejor los casos y se la pasan aquí [en la Fiscalía]” (Entrevista FED y GEBI FE y MP. Nuevo León. Monterrey 04/02/2020).

Esta situación se refuerza cuando, tal como han reiterado las personas entrevistadas, los casos con mayor involucramiento de familias y organizaciones son los que avanzan y se judicializan. Sin embargo, en esta dinámica se identifican situaciones problemáticas que impiden el acceso a la justicia por parte de las víctimas y las familias organizadas. Esta cercanía positiva, muchas veces se traduce en que las familias acompañadas de las organizaciones de derechos humanos suplen el trabajo que corresponde a las instituciones. En ese sentido, no hay un aumento o mejora en el acceso a la justicia sino un proceso de transferencia de responsabilidad-

des de investigación a las capacidades de las familias y las organizaciones que las acompañan. Se están dando procesos en que las familias son las que se activan al Estado, o bien el Estado solicita a las familias que se involucren para realizar algunas funciones que las instituciones públicas responsables no hacen. En estas situaciones observamos una dinámica de coadyuvancia invertida en detrimento de las familias y organizaciones de derechos humanos.

A esto se suma que los funcionarios de las Fiscalías señalaron también que los casos con mayor cobertura mediática, lograda, a su vez, por las coaliciones y la articulación de diversos actores con las familias, son aquellos a los que las autoridades les prestan mayor atención y, por tanto, presentan más avances. Esto denota una debilidad institucional que se profundiza por la lógica de atención específica a los casos con mayor apoyo y acompañamiento. Lo cual, como se verá en el próximo apartado, implica una priorización de facto que también responde a los recursos limitados con los que cuentan estas instituciones.

Al respecto, funcionarios de la Fiscalía Especializada de Nuevo León (por ejemplo) se refirieron a la presión política del fiscal, en algunos casos del gobernador, así como de la opinión pública y las familias, sus colectivos y organizaciones acompañantes como un gran apoyo para impulsar la asignación de recursos necesarios para el funcionamiento. Es esta capacidad de presión la que también determina, en buena medida, las ampliaciones presupuestales y de personal. Según el propio relato de los agentes “la presión, incidencia y movilización de las familias es clave para que se asignen recursos a las fiscalías especializadas” (Entrevista FED Coahuila MP Torreón, Coahuila 26/02/2020).

Finalmente, un elemento fundamental es que, aunque existen estos avances, la gran mayoría de familias persisten con una demanda de justicia pendiente y frente a un contexto de impunidad perenne. Cuando las familiares se refieren a obtener justicia muchas veces la persecución penal y el castigo no son el principal sentido de ésta. Lo que más persiguen es saber la verdad, o al menos una parte. Buscan saber ¿dónde están? Y es ahí donde se experimenta el mayor de los estancamientos.

4. NUEVAS INSTITUCIONES EN VIEJAS ESTRUCTURAS

Las fiscalías especializadas en materia de desaparición nacieron como parte del reclamo de las familias de personas desaparecidas por la extensión del fenómeno en el país en general y las entidades analizadas en este estudio en particular. La creación de estas nuevas instituciones se dio en un contexto de cambio institucional más amplio, vinculado a la reforma del sistema de justicia penal y a la implementación de modelos de fiscalías autónomas a nivel federal y estatal. Sin embargo, a pesar de este marco institucional favorable para la incorporación de nuevas metodologías de investigación y organización del trabajo en materia de procuración de justicia, las fiscalías especializadas tuvieron una inserción precaria y marginal dentro de las estructuras de las procuradurías y fiscalías generales en cada uno de los Estados.

Esta fragilidad de origen se evidenció en la falta de personal, infraestructura y recursos básicos en los comienzos de cada fiscalía especializada. Tanto en el caso de Nuevo León como en el de Coahuila los equipos iniciales de ministerios públicos asignados a casos de desaparición no superaban la decena de agentes, que provenientes en su mayoría de la división de homicidios, comenzaron sus labores en condiciones de alta precariedad: sin equipos de oficina, unidades de traslado, ni policías de investigación asignados:

“La verdad de las cosas es que desde que iniciamos se proyectó que estuviera un agente del ministerio público investigador y 2 auxiliares. Y pues empezamos batallando mucho... Con agentes de ministerio público investigadores, pero muchos con un solo auxiliar y de a poco ya nos fueron ahí complementando” (Entrevista FED y GEBI FE y MP. Nuevo León. Monterrey 04/02/2020).

En Torreón prácticamente iniciamos la Fiscalía de Desaparecidos en 2014. Prácticamente llevamos- son 5 años los que llevamos aquí, poco a poco... Éramos 2 ministerios públicos y 2 policías con 1 patrulla. ¿Si me explico? (Entrevista FED Coahuila CMP. Torreón 26/02/2020)

En el 2012 llega el titular como subprocurador, yo era agente del ministerio público- únicamente él era el titular como subprocurador y éramos puros agentes del ministerio público. Éramos aproximadamente 5, para todo Coahuila. La verdad que esa fue la situación más pesada porque teníamos que viajar bastante y tomar todos los casos que el grupo antisequestro en su tiempo había tomado (Entrevista FED CMP. Saltillo, 25/02/2020).

En el caso de Chihuahua el establecimiento de la Fiscalía Especializada si bien se formalizó en la ley en 2017, su inclusión en la estructura orgánica de la Fiscalía General del Estado se efectivizó en julio de 2018 y comenzó a funcionar operativamente en 2019. En la actualidad está en proceso de integración:

A partir de enero (2019) iniciamos ya materialmente las actividades. Nos ha tocado fundarla porque no existía materialmente, no existían unidades orgánicas, no contaba con personal, no contaba con instalaciones, estaba nada más en la forma. Entonces nos ha tocado fundarla y nos ha tocado también reclutar al personal, llevar a cabo su crecimiento, tanto humano como material y financiero, toda la construcción de lo que es la Fiscalía (Entrevista FED Chihuahua FE, Chihuahua 21/02/2020).

Estos comienzos precarios trajeron consigo la reproducción de inercias, asimetrías y descoordinación institucional que limitaron el impacto positivo de estas nuevas fiscalías especializadas en materia de acceso a la justicia, dejando intacto el sistema de impunidad que rodea a las desapariciones en México. Estas inercias y asimetrías se manifiestan principalmente en tres planos: el modelo de especialización institucional y la sobrecarga del sistema, la centralización y desequilibrios regionales en las funciones y la coordinación con las nuevas agencias de búsqueda. La configuración de estos planos tuvo diferentes características en cada entidad dando lugar a diferentes modelos de fiscalías especializadas que, sin embargo, comparten el mismo resultado: barreras para acceso a la justicia e incapacidad para romper la impunidad sistemática en casos de personas desaparecidas

a) Especialización institucional y sobrecarga del sistema: recursos, personal y capacitaciones

Dentro de los modelos de gestión de las fiscalías existen tres variantes principales: de gestión territorial, de gestión por materias y de gestión por procesos críticos (Ríos Leiva, 2012). Estos modelos no son excluyentes y pueden armonizarse de acuerdo con las decisiones estratégicas de cada fiscalía general, teniendo en cuenta sus ventajas y desventajas.¹ En el caso de los modelos por materias, las fiscalías generales pueden dividir-

1 Ver Anexo 1: Ventajas y desventajas del modelo de fiscalías especializadas.

se de acuerdo a ciertas clasificaciones de casos ya sea por tipo de delitos u otros parámetros similares lo que conlleva la creación de unidades más pequeñas que se dedican exclusivamente a conocer de aquellos delitos que constituyen su especialidad.

Este modelo ha sido aplicado al caso de las fiscalías especializadas en materia de desaparición de personas a nivel nacional y estatal. A pesar de las ventajas que estos formatos presentan, algunas de las limitantes que enfrentan son la fragmentación en el abordaje del delito y la inercia organizativa e institucional que se manifiesta en la resistencia al cambio, la reproducción de viejas prácticas dentro de los nuevos formatos organizativos y la sobrecarga del sistema. En diferentes medidas este tipo de factores han estado presentes en los tres casos analizados dando como resultado un modelo de especialización en muchos casos, contraproducente a los fines de la investigación y búsqueda de las personas desaparecidas.

Las fiscalías generales de los estados de Nuevo León, Coahuila y Chihuahua han dado diferentes respuestas a la problemática de la desaparición a partir de un esquema institucional de especialización similar, basado en la creación de fiscalías especializadas en materia de personas desaparecidas. En la actualidad estas fiscalías están contempladas en la Ley General de Desaparición Forzada y por Particulares aprobada en noviembre de 2017. La ley dedica un capítulo entero (Capítulo Quinto, artículos 68 al 78) donde establece las características, atribuciones, competencias y perfiles de sus servidores públicos y ordena en sus artículos transitorios un plazo de 30 días luego de la entrada en vigor del decreto de ley (17 de noviembre de 2017) para la creación de las fiscalías especializadas.

Uno de los rasgos compartidos por las fiscalías analizadas es la preexistencia de órganos especializados para la investigación en materia de personas desaparecidas que funcionaron como antecedentes institucionales y que fueron oficializados y/o adaptados luego de la aprobación de la LGD y las respectivas modificaciones a las leyes orgánicas de las fiscalías generales de los estados. Cabe destacar que estos procesos de oficialización de las fiscalías especializadas coincidieron con las adecuaciones y transiciones de las ex procuradurías estatales en fiscalías generales en cada uno de los estados, salvo para el caso de Chihuahua que fue una de las pioneras en el proceso de adecuación de su Fiscalía General.²

2 Aprobaron la reforma de la Ley Orgánica de sus Fiscalías Generales en septiembre de 2017 (Coahuila), marzo de 2018 (Nuevo León); Chihuahua aprobó la reforma a la ley orgánica de su Fiscalía General en 2010 y a lo largo de los años ha impulsado diferentes reformas entre las que se destacan la incorporación de la Fiscalía Especializada en Investigaciones a los Derechos Humanos y Desaparición Forzada (julio de 2018).

En Nuevo León, los antecedentes de la actual Fiscalía Especializada pueden rastrearse desde junio 2011 cuando en el pico de la ola de violencia que azotaba al país, colectivos de víctimas nucleados en el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) arribaron a Nuevo León en la Caravana del Consuelo y lograron la primera reunión entre el Procurador General (Adrián de la Garza), 9 familias de desaparecidos, Javier Sicilia y Emilio Álvarez Icaza (en representación del MPJD), la hermana Consuelo Morales y 2 abogados de CADHAC (CCiudadano & Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos AC, 2016; Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, 2016; Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos AC, 2014). Como resultado de esta reunión comenzó a funcionar un mecanismo de revisión de casos (expedientes) entre las familiares de las víctimas del Colectivo Amores, CADHAC y la Procuraduría General del Estado de Nuevo León que a través de reuniones bimestrales en forma de “Mesas de Trabajo” y reuniones preparativas con la Subprocuraduría de Ministerios Públicos garantizaban el seguimiento puntual de las carpetas de investigación de las víctimas participantes.

De manera paralela al establecimiento de estas reuniones, familiares, organizaciones y autoridades, acompañados de expertos internacionales sentaron las bases del Protocolo de Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas (2014) que estableció la creación del Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata (GEBI), uno de los primeros a nivel nacional. Luego de tres años de establecido el GEBI, la Procuraduría General del Estado decidió crear 5 unidades de investigación especializadas en personas desaparecidas bajo el mando y dirección del Procurador General de Justicia del Estado.³ Esta decisión se tomó para evitar la falta de investigación integral de los casos luego del periodo de búsqueda inmediata (72 horas) en que eran turnados a las unidades de investigación sin especialización. En noviembre de 2017, las unidades especializadas cambiaron de adscripción y quedaron bajo la órbita de la Subprocuraduría Especializada en los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición cometida por Particulares.

En la actualidad la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas posee un esquema más reducido, regulado por el Lineamiento Provisional de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León (2018). De acuerdo con este lineamiento pasó a ser una dirección, ya no bajo el mando del Fiscal General sino de la Vicefiscalía del Ministerio

3 Acuerdo por el que se crean 5 unidades de investigación especializadas en personas desaparecidas que estarán bajo la dirección y mando directo del Procurador General de Justicia del Estado, publicado el miércoles 26 de abril de 2017 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Público y ya no cuenta con una Dirección General de Investigación y Procesos ni con una Dirección de la Unidad de Análisis de Contexto.⁴ Las unidades de investigación especializadas (5) continúan funcionando con un (1) Ministerio Público y dos (2) agentes auxiliares, lo que hace un total de 5 ministerios públicos y 10 agentes auxiliares. Este equipo se apoya a su vez en el GEBI que en principio debe contar con un Agente del Ministerio Público Investigador,⁵ dos Agentes del Ministerio Público Orientador,⁶ tres Auxiliares de Investigación,⁷ un Citador⁸ y un Asesor Victimológico (Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos AC, 2015), sin embargo consultados sobre este aspecto, el coordinador de MP mencionó que el Grupo está compuesto por seis (6) agentes del MP Orientadores, un agente del MP investigador y un auxiliar. La Fiscalía Especializada también se apoya en la Agencia Estatal de Investigaciones quien cuenta con 25 elementos para atender los asuntos de toda la fiscalía.

En relación a la carga de trabajo, el director de la Fiscalía Especializada mencionó que al comienzo de su mandato se turnaron aproximadamente 1000 averiguaciones previas y carpetas de investigación. En la actualidad estima que cada agente del ministerio público maneja 300 carpetas de investigación. Estos datos son contrastantes con la información publicada por la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) que reporta 3,799 personas desaparecidas en su registro histórico para la entidad y con la información obtenida mediante acceso a la información pública en octubre de 2019,

- 4 Al respecto, personal de la Fiscalía Especializada mencionó que tiene una analista, pero no una Unidad de Análisis de Contexto como marca la LGD.
- 5 El Ministerio Público Investigador tiene como fin, en representación de la sociedad, dirigir la investigación de los delitos y brindar la debida atención y protección a las víctimas; perseguir a los posibles responsables de los delitos; ejercer ante los tribunales la acción penal y exigir la reparación de los daños y perjuicios; intervenir en asuntos del orden civil, familiar, penal y de adolescentes infractores, en los casos en que así lo señalen las leyes correspondientes; efectuar las intervenciones que le correspondan en materia de extinción de dominio y realizar las otras funciones que los ordenamientos jurídicos establezcan.
- 6 Es la persona que se encarga de recibir las denuncias, querellas y partes policiales en los Centros de Orientación y Denuncia. Debe de enviar a las áreas del ministerio público que corresponda, los asuntos que serán investigados y canalizar a las instancias correspondientes los asuntos que por naturaleza no ameriten una investigación por parte del ministerio público.
- 7 Personas que acatan todas las órdenes del agente del Ministerio Público de su adscripción. Están encargadas de llevar el registro de los casos iniciados y su seguimiento. También prestan auxilio en la recolección de datos o medios de prueba que estén en peligro de destruirse, alterarse o perderse, y revisan que todos los documentos agregados a la carpeta de investigación estén debidamente firmados.
- 8 Es la persona encargada de llevar las cédulas citatorias o cualquier documento sobre el caso, a cada de una de las partes.

donde la Fiscalía Especializada de Nuevo León reportó los siguientes datos:

TABLA 7: AVERIGUACIONES PREVIAS Y CARPETAS DE INVESTIGACIÓN NUEVO LEÓN

Averiguaciones Previas por desaparición por particulares 2007-2018	Averiguaciones Previas por desaparición forzada 2007-2018	Carpetas de investigación por desaparición por particulares 2007-2018	Carpetas de investigación por desaparición forzada 2007-2018	Total
0	0	334	1	335

Fuente: Elaboración propia con base a solicitud de información pública con folio 01302819 de 3 de octubre de 2019.

Estas diferencias pueden deberse a que no todas las averiguaciones previas y carpetas de investigación son iniciadas por los delitos de desaparición forzada y por particulares. Lo que queda claro es que la carga de trabajo supera por mucho los estándares recomendados. Esta situación no sólo afecta a la Fiscalía Especializada, sino también a la Fiscalía General del Estado de Nuevo León que se ubica en el 3er puesto en el ranking de carga de trabajo promedio por ministerio público con 342.8 casos (Zepeda Lecuona & Jiménez Rodríguez, 2019).

En el caso de Coahuila los primeros antecedentes de la actual Fiscalía Especializada en materia de personas desaparecidas pueden rastrearse en febrero de 2011 cuando el gobernador interino Jorge Torres López anunció la creación de una Fiscalía Especial para la Investigación de Asuntos de Personas Desaparecidas,⁹ dependiente del Fiscal Ministerial de Investigación y Operación Policial. Este resultado, fruto de la presión e incidencia de las familias nucleadas en Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC), continuó evolucionando hasta ser reconocida como “Subprocuraduría de Investigación y búsqueda de personas No localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos” en 2013 y finalmente como “Fiscalía de Personas Desaparecidas” en septiembre de 2017. En la actualidad las funciones, competencias y estructura de la Fiscalía Especializada están reguladas no sólo por la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila (2017), sino también por la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Coahuila de Zaragoza (2018).

La Fiscalía especializada en Coahuila es una muestra de cómo a partir de la articulación de las familias y la presión a las autoridades pueden impulsarse procesos de fortalecimiento institucional. En este camino se

⁹ El anuncio se oficializó mediante acuerdo publicado en el Boletín Oficial el miércoles 20 de abril de 2011.

destacan las consultorías a cargo del Equipo Internacional de Peritos en 2015 y 2017 para la implementación de la investigación criminal del delito de desaparición forzada y la búsqueda de personas desaparecidas y el diseño de una política de Estado contra la desaparición forzada. Si bien no todas las recomendaciones y propuestas de dichas consultorías llegaron a buen puerto, tanto familiares, como autoridades valoraron positivamente los aportes de los expertos internacionales.

En la actualidad el equipo de la Fiscalía está compuesto por 28 agentes del ministerio público, 24 policías de investigación y un equipo de 5 peritos. Uno de los principales desafíos para la Fiscalía Especializada es la carga de trabajo de los MP que es desequilibrada en términos regionales (por la propia distribución geográfica del delito y por la falta de personal). Por ejemplo, en la región de la Laguna llegan a tener 200 asuntos por MP y en la región Sureste 120, mientras que en las otras regiones (Centro, Carbonífera, Norte I y Norte II) la carga es bastante menor. Esto se da a pesar de que las consultorías impulsaron un esquema de priorización de casos mediante el cual fueron asignadas 2 a 4 carpetas por MP para un total de 12 casos a cargo de la Fiscalía Especializada. Sin embargo, debido a la afluencia de casos y la falta de personal esta dinámica de trabajo no pudo ser sostenida.

Según la respuesta a solicitud de información pública en la actualidad la Fiscalía especializada atiende un total de 951 asuntos. A su vez, de acuerdo a declaraciones del Fiscal Especializado de esos expedientes sólo hay 47 casos judicializados con 39 sentencias condenatorias: 9 por desaparición forzada, 22 por secuestro, 1 por privación de la libertad, 3 por trata de personas, 3 por homicidio y 1 por feminicidio.

TABLA 8: AVERIGUACIONES PREVIAS Y CARPETAS DE INVESTIGACIÓN COAHUILA

Averiguaciones Previas por desaparición 2007-2018	Carpetas de investigación por desaparición 2007-2018	Total
674	277	951

Fuente: Elaboración propia con base a solicitud de información pública con folio 01053619 de 13 de noviembre de 2019.

En el caso de Chihuahua los antecedentes de la actual Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a los Derechos Humanos y Desaparición Forzada pueden rastrearse desde mediados de los años '90 cuando en el contexto de la creciente violencia contra las mujeres en el Estado y particularmente en Ciudad Juárez, la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales impulsó la puesta en marcha la Unidad Especializada de Delitos Sexuales y contra la Familia y, en 1998, la Fiscalía Especial para la investigación de Homicidios de Mujeres Desaparecidas y Atención a Víctimas (Blancas, 2004).

Gradualmente las diferentes fiscalías regionales fueron incorporando unidades especializadas en delitos sexuales, contra la familia y personas desaparecidas y unidades especializadas en investigación de personas ausentes y/o extraviadas, entre otras. Pero no es sino hasta el año 2017 cuando a raíz del impulso de las organizaciones de derechos humanos, familiares de personas desaparecidas y asesores internacionales se reforma la Ley Orgánica de la Fiscalía General y se incorpora la Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a los Derechos Humanos y Desaparición Forzada.¹⁰ Cabe destacar que esta Fiscalía no sólo se especializa en desapariciones sino también en otras violaciones de derechos humanos como tortura, discriminación, agresiones a periodistas, etc.

La Fiscalía General del Estado de Chihuahua tiene un formato institucional que responde a una lógica de regionalización y especialización. Esta lógica penetra en el funcionamiento de la Fiscalía Especializada, que a diferencia de sus agencias pares en los estados de Coahuila y Nuevo León, no centraliza los casos, sino que sólo atrae aquellas carpetas de investigación que pasando un test de priorización son enviadas de las Fiscalías Regionales a la Fiscalía Especializada. Este test de priorización se basa en criterios objetivos, subjetivos y complementarios, que toman en cuenta la probabilidad de éxito o la captura de los máximos responsables, las características de las víctimas y los perpetradores, la representatividad de los casos, su sistematicidad o patrones en cualquiera de sus componentes, entre otros elementos.¹¹ A partir de una clasificación de tres niveles de prioridad (alto, medio y bajo), la Fiscalía Especializada atrae los casos más prioritarios. Esto hace que la carga de trabajo sea mucho menor que en las otras fiscalías especializadas de desaparición y que la mayoría de los casos permanezcan en las fiscalías regionales. En la actualidad la Fiscalía Especializada atiende 4 casos de forma directa, acompaña 17 casos y tiene identificadas 30 carpetas pasibles de ser atraídas. Según la solicitud de información pública registrada con el número de folio 130672019 de 23 de octubre de 2019, en la actualidad existen 20 carpetas de investigación por desaparición forzada. Sin embargo, en notas de prensa se reportaron en estatus oficial vigente de desaparición 1553 carpetas de investigación (Lozano, 2020).

En el plano institucional las tres fiscalías especializadas presentan una serie de similitudes y diferencias (Ver Tabla 9). En general, las fiscalías especializadas han sido establecidas en buena parte debido a la presión de las familias y organizaciones de la sociedad civil. Esto permite que ambas

¹⁰ Oficializada mediante Decreto LXV/RFLEY/0340/2017 II P.O publicado en el P.O.E. No. 45 del 07 de junio de 2017.

¹¹ Los criterios de priorización fueron publicados como anexo al Periódico Oficial del con fecha de sábado 08 de septiembre de 2018.

partes mantengan proximidad y contacto entre sí, pero esto no necesariamente se traduce en mayor confianza de las familias a los ministerios públicos, en mejor acceso a la justicia, o mejores investigaciones. Uno de los elementos transversales a las fiscalías es la falta de personal. Coahuila y Nuevo León son las entidades más afectadas por esta falta, factor que se compensa por la baja rotación del personal actual y la experiencia acumulada a lo largo de los años por los diferentes agentes, la mayoría provenientes de las áreas de homicidios y que han acompañado las labores de las fiscalías especializadas desde sus primeros antecedentes. El caso de Chihuahua muestra una mayor fortaleza institucional, aunque a pesar de sus antecedentes, la Fiscalía Especializada recién comenzó a funcionar operativamente a partir de 2019. El hecho de contar con una Unidad de Análisis de Contexto, es uno de los elementos que la diferencian con las fiscalías especializadas de Nuevo León y Coahuila, ninguna de las cuales contaba, al momento de la publicación de este informe, con áreas de análisis de contexto debidamente integradas.

TABLA 9: DIMENSIÓN INSTITUCIONAL Y DE GESTIÓN POR MATERIAS

DIMENSIÓN INSTITUCIONAL Y DE GESTIÓN POR MATERIAS	FISCALÍA ESPECIALIZADA EN PERSONAS DESAPARECIDAS (NUEVO LEÓN)	FISCALÍA DE PERSONAS DESAPARECIDAS (COAHUILA DE ZARAGOZA)	FISCALÍA ESPECIALIZADA EN INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y DESAPARICIÓN FORZADA (CHIHUAHUA)
Creación y antecedentes	Abril de 2018. Antecedentes en la Subprocuraduría Especializada en los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición cometida por Particulares (2017) y en las unidades de investigación especializadas en personas desaparecidas (2017)	Septiembre de 2017. Antecedentes en la Fiscalía Especial para la Investigación de Asuntos de Personas Desaparecidas (2011) y la Subprocuraduría de Investigación y búsqueda de personas No localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos (2013)	Junio de 2017. Antecedentes en la Fiscalía Especial para la investigación de Homicidios de Mujeres Desaparecidas y Atención a Víctimas (1998) y en las unidades especializadas en investigación de personas ausentes y/o extraviadas de las fiscalías regionales.
Posición en el organigrama	3er nivel. Depende de la Vicefiscalía de Ministerio Público	2 nivel. Depende del Fiscal General	2 nivel. Depende del Fiscal General.

<p>Estructura orgánica</p>	<p>Sin información pública oficial disponible. Se divide en 5 unidades de investigación.</p>	<p>6 áreas: Unidad de atención de acuerdos y colaboraciones, Dirección general de personas desaparecidas; Coordinación de Investigación y Búsqueda (2), Unidad de Alerta de Personas Desaparecidas, Unidad de investigación del delito de trata de personas desaparecidas</p>	<p>4 áreas: Unidad de análisis de contexto, comisión local de búsqueda, unidad especializada en investigación y persecución de delitos de desaparición forzada de personas y la cometida por particulares, unidad especializada en investigación de violaciones a derechos humanos y tortura, unidad de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas del Estado</p>
<p>Modelo de investigación</p>	<p>Sin especificar en general y sin plan de prosecución penal especificado.</p>	<p>Modelo basado en priorización de casos con base a una matriz de casos y plan de investigación. Se aplicó a unos primeros 12 casos, pero luego se discontinuó. Sin plan de prosecución penal especificado</p>	<p>Modelo basado en criterios de priorización (objetivos, subjetivos y complementarios) enfocado en graves violaciones a derechos humanos. Sin plan de prosecución penal especificado</p>

En materia de capacitaciones, las tres Fiscalías han iniciado procesos de capacitación y certificación de acuerdo con la LGD. Sin embargo, las personas entrevistadas destacaron la necesidad de adoptar mecanismos de formación continua y de intercambio de experiencias entre agentes especializados en búsqueda e investigación de personas desaparecidas de la Fiscalía General de la República y las fiscalías generales de los estados en la región. Estos procesos se han complementado con otros cursos, especializaciones y diplomados ofrecidos por las áreas encargadas de formación dentro de las fiscalías generales y otras instituciones como por ejemplo la Academia Interamericana de Derechos Humanos, la Cruz Roja y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Otro elemento relevante en los procesos de capacitación ha sido la asistencia internacional, muchas veces impulsada por las familias y organizaciones acompañantes. En el caso de Nuevo León destaca el trabajo con la Comisión Internacional de Personas Desaparecidas movilizado a partir de los convenios entre CADHAC, el Grupo Amores, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la OACNUDH (Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos AC, 2019). En Coahuila la consultoría a cargo del Equipo Internacional de Peritos movilizaba por el Grupo Autónomo de Trabajo con apoyo de USAID, Open Society Foundation (OSF) y Enfoque DH (Gobierno del Estado de Coahuila,

2016). En Chihuahua la asistencia internacional en materia de capacitación se ha movilizó mediante la Iniciativa Mérida y ha estado orientada fundamentalmente al área forense a través del Programa Internacional de Asistencia a la Formación en Investigaciones Criminales y de las asesorías del Programa Internacional de Personas Desaparecidas del Bureau Federal de Investigación de Estados Unidos (FBI) (Fiscalía General del Estado de Chihuahua, 2019).

Una de las principales deficiencias de las fiscalías especializadas es la falta de un plan de persecución penal en materia de desapariciones. En las páginas web oficiales de cada una de ellas no existe un documento que oriente de manera estratégica la política criminal y mucho menos las prioridades institucionales en el ejercicio de la investigación, persecución y acción penal de las fiscalías especializadas en materia de desaparición.¹² Esta falencia se deriva de las inercias institucionales y organizativas de las fiscalías especializadas y las fiscalías generales que se reflejan en una comprensión, la mayoría de las veces, aislada de los casos de desaparición. En este sentido, a pesar de la existencia de un Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y por Particulares y de la sensibilidad de la mayoría de los funcionarios de las fiscalías especializadas frente a conceptos como “macrocriminalidad”, “fenómeno criminal” o “graves violaciones a derechos humanos”, en la práctica, las desapariciones siguen siendo investigadas como delitos simples, muchas veces siguiendo lógicas de trabajo similares a las que se aplican para resolver casos de homicidios, implementando modelos de priorización de facto y/o recargando el impulso de las investigaciones en las familias y sus organizaciones acompañantes:

12 Lo que existe, pero no suple la ausencia de un Plan de Persecución Penal, son documentos de planeación estratégica institucional donde las fiscalías generales de cada Estado definen los principales objetivos, programas y acciones de acuerdo a los lineamientos de los sistemas nacionales y estatales de planificación. En el caso de Nuevo León el documento rector se titula “Plan Estratégico de Transición” (Fiscalía General del Estado de Nuevo León, 2018) y si bien uno de los programas estratégicos es el “Programa para el diseño del nuevo modelo de investigación”, no hay precisiones sobre cómo las acciones especificadas se enmarcan en una política de persecución penal más amplia, ni cómo la Fiscalía Especializada en materia de Desaparición de Personas participa de esta estrategia. En el caso de Coahuila, el documento rector se titula “Plan de Gestión Institucional 2018-2024” (Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, 2018) y si bien unos de sus ejes estratégicos se denomina “Cero impunidad en la investigación y persecución de delitos”, no hay una definición sobre la política criminal y las líneas de acción estratégica para el problema de las desapariciones. En Chihuahua a nivel de la Fiscalía General no existe un documento de planificación estratégica, sin embargo existe un documento de “Criterios de Priorización en la Atención a Casos de la Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a Derechos Humanos y Desaparición Forzada” aprobado en Enero de 2020 (Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, 2020).

Lo que nosotros hemos observado es que los ministerios públicos lo único que hacen de inicio es enviar oficios a todas las dependencias y ya los testigos pues- de repente es que empiezan a- pero tardan, siempre esperan como que den resultados los oficios y en eso como para que la carpeta se vea como más grande. (Entrevista defensoras CADHAC. Monterrey 27/01/2020)

-EA ¿Y cómo organizan la investigación? ¿Tienen algún plan de persecución penal, algún tipo de priorización?

EO: Nosotros hemos estado trabajando, pero es- ha sido muy complicado para nosotros porque o exhumamos o vamos a los operativos de búsqueda... o sea... y ahorita en la actualidad no tenemos, a la fecha- digo, ya está la convocatoria- una unidad de análisis de contexto, que es muy importante, pero esa unidad de análisis requiere de ciertas especialidades... (Entrevista FED Coahuila, FE. Saltillo 29/1/2020).

Se buscan estrategias para que avancen las carpetas. Son como ideas- se pretende conocer bien el tema. Se le da la palabra a las familiares, generalmente son los familiares los que dan más información, los más expertos y a veces son ellos quienes le dicen qué hacer a los ministerios públicos. (Entrevista defensora CEDHEM 21/2/2020).

La falta de un plan de persecución penal se combina a su vez con las presiones eficientistas que miden los avances de la investigación en diligencias realizadas, imputados, hallazgos y en “engrosar expedientes”. Estas presiones, que provienen del ámbito interno de las fiscalías pero también del poder ejecutivo, de la sociedad civil y de las víctimas y sus organizaciones, sumadas a las deficiencias en materia de capacitación, personal y recursos contribuyen a la configuración de un modelo de investigación basado en el desahogo de diligencias básicas y rutinarias pero que rápidamente llegan a un callejón sin salida si no son orientadas por hipótesis de investigación criminal más amplias y contextualizadas.

Uno de los procesos que ejemplifica estas inercias es la aplicación de protocolos y guías para la Investigación diferenciada en casos de desaparición de niñas, niños, adolescentes y mujeres. La Fiscalía Especializada en Nuevo León y el GEBI son dos de las principales instituciones responsables de aplicar la Alerta Amber, para la localización de niñas, niños y adolescentes. A este grupo se le agrega además a las personas mayores de 70 años y a personas con discapacidad mental. En las referencias que dan los funcionarios entrevistados del GEBI respecto a la búsqueda de personas con enfoque diferenciado, el centro de los objetivos se traza en torno a la localización. No obstante, esta aplicación burocrática de la Alerta carece de un enfoque profundo sobre otros tipos de violencia relacionados con la desaparición que las víctimas podrían estar enfrentando. En el caso de desapariciones de mujeres, si bien desde 2016 existe una declaración de alerta de violencia de género contra las mujeres para Nuevo León, en la actualidad no se implementa el Protocolo Alba, a diferencia de Coahuila y Chihuahua. En Coahuila, existen tanto el protocolo Alba, como la alerta Amber y al igual que en Chihuahua, las fiscalías especializadas juegan un

rol clave en las rutas críticas. Estos mecanismos implican altos niveles de coordinación para la búsqueda, pero esto no necesariamente redundará en investigaciones de calidad ni tampoco abordajes integrales de la problemática que ocasiona este tipo de desapariciones.

La ausencia de un plan de persecución penal en materia de desapariciones no sólo se vincula con las deficiencias de los ministerios públicos y fiscalías especializadas, sino que responde también a la ausencia de políticas públicas orientadas a garantizar el acceso a la justicia y combatir la impunidad a nivel estatal y federal. Esta falta de definiciones estratégicas afecta directamente las acciones de investigación y búsqueda y termina por descargar las presiones en las víctimas y sus familiares. Esto se manifiesta en las dinámicas de coadyuvancia donde muchas veces el impulso procesal de los casos queda a cargo de las familias que deben proveer de información constantemente a sus fiscales para que el caso continúe avanzando. De esta manera, detrás de los derechos de participación y coadyuvancia en los procesos de investigación se esconde un mecanismo perverso que pone a las familias en el centro, pero no como sujetos de derechos, sino como investigadoras y buscadoras obligadas de facto ante la ausencia de un plan de investigación criminal en materia de desaparición.

b) Centralización, desequilibrios regionales y baja coordinación interestatal

Las sedes de las tres Fiscalías especializadas están ubicadas en las capitales de cada estado: Monterrey (Nuevo León), Saltillo (Coahuila) y Chihuahua (Chihuahua). Esto obedece a las dinámicas administrativas y poblacionales de estos, pero no necesariamente al fenómeno de la desaparición, que muchas veces adquiere mayor incidencia en zonas fronterizas como las que se encuentran en los tres Estados bajo análisis.¹³ La centralización de los servicios de justicia, si bien puede traer consigo importantes ventajas en el orden administrativo y económico, puede crear desequilibrios regionales. Para evitar esto la gestión territorial debe ser complementada con mecanismos de despliegue que permitan cubrir la jurisdicción estatal y que faciliten el acceso a la justicia e investigaciones diligentes y eficaces. El nivel de proximidad entre las víctimas y el sistema de procuración de justicia se vuelve un elemento clave a la hora de garantizar el acceso a la justicia en casos de desaparición.

¹³ En este sentido poblaciones fronterizas como Piedras Negras y Ciudad Juárez han sido algunas de las localidades más afectadas por las desapariciones en Coahuila y Chihuahua respectivamente.

Un segundo asunto a tener en cuenta, refiere a las capacidades de articulación interestatales entre las fiscalías generales y especializadas y entre éstas y la Fiscalía General de la República. Una de las características de la desaparición en México y particularmente en el norte del país, es que muchas de las víctimas desaparecen en los trayectos entre estados tanto a nivel nacional (entre entidades federativas) como a nivel internacional (entre México y Estados Unidos). Debido a esto la coordinación entre las diferentes instituciones de procuración de justicia es una pieza fundamental para una investigación diligente.

Frente a la dinámica de centralización las fiscalías especializadas han resuelto de diferentes maneras la atención a las víctimas adaptándose a los esquemas de regionalización de sus respectivas fiscalías generales. En el caso de Nuevo León la Fiscalía Especializada se encuentra ubicada en el Centro de Orientación y Denuncia (CODE) “San Jerónimo”, ubicado al sur-oriente de la ciudad de Monterrey. A pesar de que la Fiscalía General del Estado de Nuevo León divide el territorio en tres regiones (norte, centro y sur) y diferentes zonas (San Nicolás de los Garza, General Escobedo, Guadalupe, Santa Catarina y Juárez) la Fiscalía Especializada solamente tiene personal en el área metropolitana. A la hora de presentar una denuncia la ruta del proceso comienza a través de un reporte de desaparición que puede realizarse vía telefónica, vía aplicación móvil (denuncia express PGJNL) o de forma personal en alguno de los 40 CODE’s (ex agencias del ministerio público) más cercano, quienes remiten la información de manera electrónica al CODE San Jerónimo donde se ubica la Fiscalía Especializada. Durante la investigación la Fiscalía Especializada se apoya en la Agencia Estatal de Investigaciones que cuenta con elementos desplegados en el territorio y en los propios ministerios públicos en cada CODE.

Si bien para las búsquedas el GEBI tiene algún grado de descentralización y despliegue gracias a la coordinación con las policías de investigación, los propios funcionarios destacaron la necesidad de mejorar la coordinación con las policías municipales que son quienes muchas veces se constituyen como la autoridad de primer contacto y no necesariamente cuentan con la capacidad idónea para atender casos de desaparición. En el terreno de la investigación, si bien los reportes o denuncias pueden ser realizados en cualquier CODE y luego remitidos de manera electrónica al CODE de San Jerónimo, el seguimiento de las denuncias forzosamente se debe hacer en Monterrey. Esto impone barreras al acceso a la justicia a las víctimas en zonas alejadas de la metrópolis a la vez que dificulta el seguimiento a las investigaciones.

En el caso de Coahuila, la Fiscalía General divide el territorio en 5 regiones: Sureste, Laguna (cuenta con dos delegaciones), Centro, Carbonífera y Norte (cuenta con dos delegaciones). La Fiscalía Especializada

posee agentes en la mayoría de estas regiones, sin embargo, el equipo de trabajo se concentra principalmente en el Sureste (Saltillo) y La Laguna (Torreón). A la hora de recibir denuncias, los reportes son turnados a la Unidad Especializada de Búsqueda Inmediata (ubicada en Saltillo) que a su vez se apoya en el personal de las fiscalías especializadas en el territorio. En términos organizativos el modelo de fiscalías especializadas desconcentradas en el territorio permite un mejor seguimiento a las investigaciones, pero la dotación de personal en cada una de ellas no necesariamente responde a las necesidades. Esto es particularmente relevante en el caso de La Laguna (Torreón) y Norte 1 (Piedras Negras), que concentran la mayoría de las carpetas de investigación, pero no la mayor cantidad de personal- que se encuentra en Saltillo.

En el caso de Chihuahua la Fiscalía General se divide en 5 zonas: Norte, Centro, Sur, Occidente y Noreste. En cada una de estas zonas existen unidades de atención especializada que se encargan de recibir las denuncias y llevar adelante las investigaciones. La Fiscalía Especializada selecciona las carpetas de investigación en una primera fase de estudio y las somete a análisis de forma conjunta con la Unidad de Análisis de Contexto que realiza el test de priorización a partir de la cual se determina el ejercicio o no de la atracción o solicitud de la colaboración. Este sistema permite realizar una selección de las carpetas de investigación que se centralizan y aquellas que se mantienen en las diferentes unidades en cada una de las zonas. Uno de los puntos débiles de este sistema es que la información y las investigaciones dependen en buena medida del trabajo previo que se realice en las fiscalías regionales, muchas de las cuales no reúnen las capacidades suficientes para llevar a cabo este tipo de investigaciones. Esto es particularmente relevante en zonas donde las autoridades carecen de control y/o acceso al territorio o donde las autoridades han sido identificadas como probables perpetradoras.

En relación con la coordinación entre fiscalías especializadas prima la baja institucionalización, informalidad y precariedad de los vínculos. A nivel nacional, el ámbito institucional para esta articulación es la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia (CNPJ) y el Sistema Nacional de Búsqueda (SNB). En el marco de la CNPJ se ha incorporado en los últimos años una agenda vinculada al tema de las desapariciones que se centra fundamentalmente en el seguimiento a la implementación de la LGD, la revisión de los diferentes protocolos de actuación en materia de desapariciones (protocolos de investigación, de arqueología forense, necropsia médico-legal, antropología física forense, odontología forense e identificación, notificación y entrega digna de cadáveres), la emisión de lineamientos para las capacitaciones y certificaciones en materia de desaparición, y recientemente la implementación del Mecanismo Ex-

traordinario de Identificación Forense.¹⁴ Cabe destacar, además, que en el marco de la CNPJ existen espacios regionales y uno específico para las zonas noreste y noroeste. En su reunión de octubre de 2019 se acordó construir una relación de colaboración bajo un esquema de control administrativo con la Comisión Nacional de Búsqueda y las Comisiones Locales de Búsqueda en el marco del respeto de la autonomía y las facultades del Ministerio Público.

El SNB es el mecanismo establecido por la LGD para la definición de las bases generales, políticas públicas y procedimientos para la búsqueda, localización, identificación de las personas desaparecidas y para la prevención, sanción e investigación de los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares. En su composición las fiscalías tienen un representante de la Fiscalía General de Justicia y un representante de la CNPJ, lo que deja a las fiscalías especializadas en una posición de subrepresentación dentro del sistema. El SNB fue establecido formalmente en octubre de 2018 y reinstalado en marzo de 2019, teniendo su segunda sesión en diciembre de 2019 y la tercera en junio de 2020. Los temas vinculados a las funciones de las fiscalías se han concentrado principalmente en los instrumentos y registros, principalmente los protocolos homologados de investigación y de búsqueda y del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPEDNO) y el Registro Nacional de Fosas a los que se suma la discusión sobre el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense. A esto se le suma el reciente impulso al Plan Regional de Búsqueda que abarca las entidades de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Durango bajo la coordinación de la CNB.

Cabe destacar que, en ambos espacios de coordinación, el lugar de las fiscalías especializadas a nivel estatal es marginal. Esta ausencia de espacios propios de coordinación entre las fiscalías especializadas es suplida por el contacto directo y personal entre los fiscales especializados y/o fiscales generales que se activan sobre todo en las acciones de búsqueda inmediata, pero no necesariamente a la hora de las investigaciones y búsquedas de larga data. Esto se complementa con los mecanismos de coordinación en el marco de las alertas de género y protocolo ALBA.

Frente al panorama de descoordinación y falta de colaboración entre las fiscalías especializadas, las familias, sus colectivos y las organizaciones acompañantes han impulsado mecanismos de acercamiento entre fiscalías a partir del seguimiento y revisión de casos específicos en el marco de mesas de trabajo. Un ejemplo de esta dinámica son las reuniones entre AMORES, CADHAC, la Fiscalía General de Justicia de Nuevo León y la Fiscalía Especializada y su par en Tamaulipas, la Fiscalía de Per-

14 Acuerdo CNPJ/XLII/01/2019 de la XLII Asamblea Plenaria de la CNPJ.

sonas No Localizadas o Privadas de la Libertad y la Agencia Especializada en Antisecuestros de la Fiscalía General de Justicia del estado de Tamaulipas que se realizan desde 2014. Estas mesas de trabajo, replicadas en Coahuila a través de FUUNDEC y FUNDENL y el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan Larios, han permitido dar seguimiento a las carpetas de investigación, pero también favorecer la homologación de procedimientos, principalmente en Tamaulipas, donde se implementó un Protocolo de Búsqueda Inmediata en 2018 inspirado en el protocolo desarrollado por CADHAC y expertos internacionales para la Fiscalía Especializada en Nuevo León.

TABLA 10: DIMENSIÓN DE GESTIÓN TERRITORIAL Y COORDINACIÓN INTERESTATAL

DIMENSIÓN GESTIÓN TERRITORIAL Y COORDINACIÓN INTERESTATAL	FISCALÍAS ESPECIALIZADA EN PERSONAS DESAPARECIDAS (NUEVO LEÓN)	FISCALÍA DE PERSONAS DESAPARECIDAS (COAHUILA DE ZARAGOZA)	FISCALÍA ESPECIALIZADA EN INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y DESAPARICIÓN FORZADA (CHIHUAHUA)
Divisiones territoriales de la Fiscalía	3 regiones: Norte, Centro y Sur	5 regiones: Norte (2 delegaciones), Carbonífera, Centro Sureste, Laguna (2 delegaciones)	5 zonas: Norte, Centro, Sur, Occidente y Noreste
Modelo de gestión territorial en casos de desaparición	Centralización en la Fiscalía Especializada, CODE "San Jerónimo" en Monterrey. Sin desconcentración territorial especializada	Centralización en la Fiscalía Especializada que cuenta con tres agencias desconcentradas en Torreón (Laguna), Saltillo (Sureste) y Piedras Negras (Norte).	Centralización vía criterios de priorización. Desconcentración territorial semi-especializada
Espacios de coordinación interestatales	CNPJ, SNB y espacios de intermediación con Tamaulipas y Coahuila impulsados por familiares, colectivos y organizaciones acompañantes	CNPJ, SNB y espacios de intermediación con Nuevo León impulsados por familiares, colectivos y organizaciones acompañantes	CNPJ, SNB

En relación a la dimensión de gestión territorial y coordinación interestatal el panorama remite a muchas de las inercias mencionadas en la sección anterior lo que conducen a su vez al mantenimiento e incluso profundización de las asimetrías regionales en el acceso a la justicia por casos de desaparición (Ver tabla 10). Funcionarios e investigaciones distanciados del lugar de los hechos son el reverso de los traslados y gestiones que deben realizar las familias cada vez que desean ampliar sus declaraciones, consultar el avance de las investigaciones o realizar otros trámites vincu-

lados a sus carpetas de investigación. La tendencia a centralizar los pocos recursos en las capitales de cada entidad deja en una posición de desventaja al resto de los funcionarios en las diferentes unidades descentralizadas e impone mayores costos para la coordinación, generando barreras y dificultades para el acceso a la justicia en su sentido más estricto. Sumado a estas dificultades, la debilidad de los espacios de coordinación entre las fiscalías especializadas en la CNPJ y el SNB (donde sus temas no son prioritarios en la agenda o donde están subrepresentadas) dificulta aún más la investigación de las desapariciones donde muchas veces las personas son trasladadas de un punto a otro del territorio sin importar los límites administrativos que luego son impuestos a sus familias en su búsqueda.

c) Competencia y coordinación para la búsqueda

El establecimiento de las comisiones estatales de búsqueda ha sido bienvenido por las fiscalías especializadas en los estados. Sin embargo, las demoras en la puesta en marcha de estas instituciones, la falta de claridad en sus facultades y competencias en la práctica y la preexistencia de grupos de búsqueda inmediata han introducido nuevas complejidades para la coordinación en materia de búsqueda e investigación. Frente a este escenario, los estados han ensayado diferentes esquemas de coordinación que en la práctica se apoyan en una visión de las comisiones estatales de búsqueda como órganos auxiliares de las fiscalías especializadas.

Cuando viene la ley y aparece la comisión, bueno tratamos de coordinar los trabajos en ese sentido para en principio no duplicar los esfuerzos (...) Yo creo que una ventaja que nosotros tenemos es que la actual titular de la comisión estatal, pues fue compañera de nosotros toda la vida entonces pues de alguna manera nos sirve, conoce nuestro trabajo, sabe qué hacemos, qué podemos hacer, entonces tratamos ahí en esa parte de coordinación (Entrevista FED y GEBI FE y MP. Nuevo León. Monterrey 04/02/2020)

"La comisión estatal de búsqueda en Coahuila tiene aproximadamente tiene 4 o 5 meses, su infraestructura y personal es muy precaria y bueno aquí la cuestión es el presupuesto, ¿verdad? Entonces el gobernador está fortaleciendo esa comisión estatal de búsqueda precisamente para que ellos hagan la búsqueda lo que va sucediendo día a día y sobre todo la búsqueda de personas de larga data y a nosotros dejarnos el tema de la investigación. Pero yo tengo ahí mis reservas en la cuestión de la búsqueda y de que estemos separados, porque yo lo he dicho que muchas veces de las investigaciones que nosotros hemos hecho puedes obtener datos de dónde puedan encontrarse los restos de las personas (...) Ya hay coordinación porque ya nosotros por lo menos ya le pasamos a la Comisión Estatal de Búsqueda, en forma digitalizada, les pasamos, les transferimos, todos los expedientes por lo menos al día de hoy, que están de todos los colectivos para que ellos hagan un análisis o hagan patrones de búsqueda" (Entrevista FED Coahuila. FE. Saltillo 29/1/2020)

La sociedad civil hizo una propuesta ahí sui-generis porque se decidió que la Comisión Estatal de Búsqueda estuviera inserta dentro de la propia Fiscalía (especializada). Y bueno... suena extraño porque la política a nivel nacional en el tema de búsqueda de personas es que tengan sede en el po-

der ejecutivo en la secretaría de gobierno. Esa es la tónica que se ha seguido a nivel nacional (...) Aquí la Comisión Estatal de Búsqueda no tiene ese antagonismo con las unidades de investigación porque estamos en la misma institución y el Fiscal General del Estado marca la política de trabajo en general (Entrevista FED Chihuahua. FE. Chihuahua 22/01/2020).

En el caso de Nuevo León la Comisión Estatal de Búsqueda aún no cuenta con una normativa a nivel estatal que regule su funcionamiento, articulación y coordinación con la Fiscalía General y la Fiscalía Especializada.¹⁵ En su lugar, a partir del impulso de CADHAC; se creó en septiembre de 2019 el Plan Estratégico en Materia de Desaparición de Personas en Nuevo León. El documento establece 5 líneas de trabajo principales, de las cuales la I y la II refieren a la búsqueda y la investigación. Estas líneas se desarrollan en forma de acciones prioritarias y mencionan de forma enunciativa mecanismos de coordinación entre el GEBI, la Fiscalía Especializada, la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas Desaparecidas y otras agencias del Estado identificando los liderazgos encargados de impulsar dichas acciones. Un elemento particular que podría llegar a facilitar este proceso es que la actual titular de la Comisión Estatal de Búsqueda fue parte de la Fiscalía Especializada. Sin embargo, la proximidad personal no necesariamente suple la distancia institucional que implica la separación entre la Fiscalía Especializada y la Comisión Estatal. A esto se le suma que el GEBI ya realizaba muchas de las tareas que son ahora potestad de la Comisión Estatal de Búsqueda. Frente a esta superposición de competencias, el Plan Estratégico propone establecer “mecanismos de coordinación” y “vías de comunicación” pero sin especificarlas.

En el testimonio de los miembros de la Fiscalía Especializada y del GEBI, la división ideal del trabajo implicaría una colaboración de dos vías. En una dirección la Comisión Estatal de Búsqueda debería apoyar al GEBI en la búsqueda de las denominadas “no-localizaciones” (desapariciones que no están asociadas en principio a la comisión de un delito). En la dirección inversa la Fiscalía Especializada y el GEBI deberían apoyar a la Comisión Estatal en los actos de investigación necesarios en los procesos de búsqueda, teniendo en cuenta que la Comisión Estatal no puede realizar dichas diligencias en tanto tiene un perfil humanitario en sus actos de búsqueda. Sin embargo, ante las demoras en la puesta en funcionamiento de la Comisión Estatal, la colaboración entre ambas agencias ha sido escasa y la arquitectura de la búsqueda y la investigación en el área de la Fiscalía sigue funcionando prácticamente como antes.

En el caso de Coahuila, las atribuciones y competencias de la Comisión Estatal de Búsqueda, de la Fiscalía Especializada en Personas Desa-

parecidas y los mecanismos de coordinación entre ellas y las diferentes agencias involucradas en la búsqueda en investigación están establecidos en la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en diciembre de 2018. En dicha normativa se establece que la Fiscalía deberá mantener la coordinación con la Comisión Estatal de Búsqueda (artículo 58), para el registro de personas desaparecidas, la realización de actos de búsqueda y dar la información que solicite la Comisión Estatal de Búsqueda. A su vez, la Comisión Estatal de Búsqueda a través de sus grupos de búsqueda tiene la atribución de solicitar diligencias de búsqueda a la Fiscalía (art. 40) y debe informar a la Fiscalía en casos de desaparición asociadas a la comisión de un delito (art 43). Estos mecanismos bilaterales de coordinación se complementan con la figura del Mecanismo Estatal compuesto por el titular del poder ejecutivo del estado, titular de la Comisión de Búsqueda quien presidirá el Mecanismo Estatal; Titular de la Fiscalía; Titular de la Secretaría de Gobierno; Titular de la Secretaría de Seguridad Pública; Titular de la Comisión Ejecutiva Estatal; Titular de la Fiscalía de Personas Desaparecidas; Coordinador o coordinadora de la Mesa de Coordinación Forense; tres integrantes del Consejo Estatal; y un integrante del Grupo Autónomo de Trabajo.

En la práctica, las dificultades y demoras para la instalación de la Comisión de Búsqueda Estatal han limitado la colaboración. A esto se le suma que la Fiscalía General del Estado cuenta desde 2015 con una Unidad Especializada de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas,¹⁶ que realiza muchas de las tareas que hoy son por ley, facultades de los grupos de búsqueda de la Comisión Estatal de Búsqueda. A pesar de esto, los miembros de la Fiscalía Especializada y de la Unidad han calificado la relación con la Comisión de Búsqueda como positiva y de apoyo y están a la expectativa de su integración final. Mientras tanto la Fiscalía Especializada ha asignado un ministerio público de enlace con la Comisión Estatal para facilitar la respuesta a los actos de investigación que solicite la Comisión. En un plano ideal, la Fiscalía Especializada aspira a que la Unidad de Búsqueda Inmediata se integre a la Comisión Estatal.

En el caso de Chihuahua, el panorama es bastante diferente al de Nuevo León y Coahuila, toda vez que la Comisión Estatal de Búsqueda se encuentra integrada a la Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a Derechos Humanos y Desaparición Forzada. Las atribuciones de esta institución están listadas en el reglamento interior de la Fiscalía General del Estado, que en su artículo 38 especifica los alcances de sus facultades. Esta integración, sin dudas, otorga grandes ventajas a la hora de

¹⁶ Oficializada mediante acuerdo publicado en el Periódico Oficial número 21 del viernes 13 de marzo de 2015

la articulación y facilita la coordinación entre las acciones de búsqueda e investigación. Tanto las autoridades de la Fiscalía como la titular de la Comisión, indicaron en sus respectivas entrevistas que la mayor ventaja de ser parte de una misma institución es que la información fluye con mayor rapidez y, de igual manera, la distribución de tareas entre las diferentes áreas. Esta característica hace de la Comisión de Búsqueda en Chihuahua un caso excepcional.

TABLA 11: DIMENSIÓN DE COMPETENCIA Y COORDINACIÓN PARA LA BÚSQUEDA

Dimensión competencia y coordinación para la búsqueda	Fiscalías Especializada en Personas Desaparecidas (Nuevo León)	Fiscalía de Personas Desaparecidas (Coahuila de Zaragoza)	Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a los Derechos Humanos y Desaparición Forzada (Chihuahua)
Marco regulatorio	Las normativas de la fiscalía especializada y la comisión no se contemplan mutuamente. En su lugar hay un Plan Estratégico en Materia de Desaparición de Personas en Nuevo León que de manera indicativa establece mecanismos de coordinación	Mecanismos de coordinación regulados por la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Chihuahua y el Reglamento Interior de la Fiscalía General de Justicia.
Modelo de coordinación y competencia	Baja coordinación y división implícita del trabajo entre casos recientes y casos de larga data.	Coordinación media con la Fiscalía y competencias subsidiarias en las tareas de búsqueda	Coordinación internalizada y competencia integrada a las de la Fiscalía.

En general, las competencias y mecanismos de coordinación para la búsqueda están en una fase tan temprana de su desarrollo que es difícil identificar características definitorias. La lenta implementación de las comisiones estatales de búsquedas ha generado dificultades para la coordinación sustantiva y en la mayoría de los casos esto se traduce en su inserción subordinada en el campo de las acciones de búsqueda, siendo el caso de Chihuahua el más evidente. Esta configuración institucional contraviene el espíritu de la LGD que buscaba dotar a las comisiones de búsqueda de un enfoque humanitario y un procedimiento desformalizado para agilizar las localizaciones.

5. ENTRE PRÁCTICAS POSITIVAS Y EFECTOS NO INTENCIONADOS

Las Fiscalías en su interacción con las familias han logrado sedimentar un conjunto de prácticas institucionales con efectos positivos. Entre dichas prácticas, destacan: 1) la apertura de espacios de participación y control social sobre los procesos de búsqueda e investigación por parte de las familias 2) el acompañamiento e impulso político por parte de gobernadores y fiscales generales; 3) la inversión de recursos y la capacitación del personal de las fiscalías especializadas y las comisiones estatales de búsqueda. Sin embargo, en un contexto de impunidad como el de México las prácticas documentadas traen consigo efectos no intencionados que pueden anular los efectos positivos e incluso generar en resultados contraproducentes.

TABLA 12: PRÁCTICAS POSITIVAS VS EFECTO NO INTENCIONADOS

PRÁCTICAS POSITIVAS	EFECTOS NO INTENCIONADOS
Apertura de espacios de participación y control social sobre los procesos de búsqueda e investigación por parte de las familias.	Se invierten las responsabilidades y se coloca la carga del proceso de investigación y búsqueda en las familias y sus organizaciones.
Acompañamiento e impulso político por parte de gobernadores y fiscales generales.	Los procesos de fortalecimiento institucional pierden perspectiva de largo plazo y quedan supeditados a los ciclos electorales y los recambios de autoridades
Inversión de recursos y capacitación del personal de las fiscalías especializadas.	La capacitación es efectiva cuando esta se aplica de manera planificada. Sin mecanismos de formación continua y asistencia internacional en la capacitación, así como procesos de monitoreo y evaluación en la práctica, la inversión de recursos puede ser infructífera.

Respecto a la apertura de espacios de participación y control social sobre los procesos de búsqueda e investigación por parte de las familias, existe una percepción compartida por las organizaciones de la sociedad civil y las distintas instituciones estatales de las familias como motor del cambio institucional y de la apertura de parte del Estado para involucrar a las víctimas indirectas en la respuesta estatal. Concretamente los modelos de interlocución entre familiares, organizaciones acompañantes y agentes estatales en Nuevo León, Coahuila y Chihuahua dan cuenta de las diferentes vías a través de las cuales mediante dinámicas de cooperación y conflicto pueden lograrse avances en las investigaciones de casos particulares y los procesos de cambio legal e institucional.

En el plano específico de las investigaciones de casos de desaparición, fiscales, organizaciones, colectivos y familiares señalan que las investigaciones que más avanzan son aquellas donde hay más información y en las que las familias están más presentes y dándole seguimiento al proceso. Desde la Fiscalía Especializada de Nuevo León y de Coahuila se tiene una percepción de buena comunicación con familiares y particularmente con organizaciones civiles que les representan. Inclusive señalan que algunas investigaciones se acomodan a la forma de trabajo del colectivo y que “la puerta está abierta para todas las víctimas”. Este imaginario armonioso muchas veces contrasta con la percepción y vivencia de las familias y sus organizaciones acompañantes que enfatizan la poca iniciativa autónoma de las autoridades y la necesidad de “vigilar” sus pasos para asegurar el cumplimiento de los acuerdos.

En la Fiscalía Especializada de Chihuahua, de manera similar a sus pares, señalan que los casos que se han judicializado son aquellos en que existe un asesor jurídico de las víctimas y que es de sociedad civil organizada. Esto permite aplicar un mecanismo de trabajo de revisiones periódicas con las víctimas, en las que algunas de las principales decisiones se consultan y acuerdan con ellas. Este involucramiento asesorado de las familias, a decir de funcionarios en la Unidad de Desaparición Forzada de Chihuahua ha favorecido el avance de los procesos y la realización conjunta de diligencias con control judicial.

Tanto familiares de personas desaparecidas como funcionarios públicos, señalan que esta cercanía mediada por organizaciones de derechos humanos permitió avances también a nivel de reformas institucionales para la atención especializada desde el Estado. La creación del GEBI (2014), la elaboración del protocolo de búsqueda inmediata (2014), el diseño del Plan Estratégico en Materia de Personas Desaparecidas de Nuevo León (2019), la instalación de la Comisión Estatal de Búsqueda (2018) y el actual modelo de interlocución entre las víctimas y la Fiscalía Especializada en Nuevo León serían impensables sin el impulso de AMORES y CADHAC. De manera similar, el modelo de interlocución a través del

Grupo Autónomo de Trabajo (2012) la Ley de Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas (2014), la Ley de Localización, Recuperación e Identificación Forense (2016) y el Plan Estatal de Exhumaciones e Identificación Forense(2017), por nombrar algunos cambios, no hubiesen sido posibles sin la participación de FUUNDEC, del Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan Larios y los colectivos y organizaciones acompañantes en Coahuila. En Chihuahua, la creación de la Fiscalía Especializada y el modelo de interlocución entre familiares y agentes estatales ha sido construido gracias a la paciente labor de organizaciones como el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres y el Centro de Derechos Humanos Paso del Norte que acompañan a las víctimas en sus demandas y reclamos.

El efecto no intencionado de estos procesos positivos y que resultan contraproducentes se da cuando los avances dependen en gran medida del trabajo y presión de las familias que tienen acompañamiento de alguna organización de derechos humanos. Esta lógica de acción y reacción detonada desde las familias pone en evidencia la pasividad de las autoridades y refleja la falta de debida diligencia e iniciativa. En su lugar los avances en el acceso a la justicia quedan supeditados a la capacidad de presión políticas a través de la resistencia, demanda y presión de las familias y sus organizaciones a las autoridades. Bajo esta lógica las líneas de investigación, hipótesis de búsqueda y los procesos más amplios de cambio institucional terminan siendo producto del trabajo de organizaciones y familiares que subsidian y remplazan las obligaciones que corresponde a las autoridades.

La sensibilidad y apertura de las autoridades son de los factores claves para que las demandas de las familias logren acceso a las instituciones y una posterior respuesta estatal. Estos cambios en la selectividad de las autoridades han sido movilizados a partir de eventos claves en coyunturas críticas donde las familias y sus organizaciones acompañantes lograr irrumpir en la agenda pública. En Nuevo León un momento emblemático que las familias, colectivos y funcionarios identifican como tal es la llegada de la “Marcha por la Paz” a Monterrey en junio de 2011. En la memoria institucional de los funcionarios ha quedado asociado dicho evento al momento a partir del cual la Procuraduría General de Justicia en Nuevo León dio apertura a que las familias de víctimas, colectivos y organizaciones de DDHH se acercaran a los procesos institucionales. A decir del entonces Procurador esto implicó “varias reuniones con las familias de las víctimas, reuniones maratónicas de una vez al mes para darle seguimiento a cada uno de los casos”. Esta práctica permitió que muchas investigaciones salieran del estancamiento, además de plantear las necesidades y diseñar propuestas de instrumentos legales y mecanismos institucionales en conjunto.

Una dinámica similar se observa en el caso de Coahuila a partir de la primera conferencia de prensa de familiares de desaparecidos en diciembre de 2009, momento en que se logra un primer espacio de diálogo con la Fiscalía. A raíz de la disconformidad y de la ruptura de acuerdo por parte de las autoridades esta dinámica se repite a través de eventos claves como la visita del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de la ONU (2011) que desemboca en la creación del GAT (2012) y la realización el primer “Foro Internacional sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias en México” (2013) que trajo como consecuencia la creación de tres mesas de trabajo (Búsqueda, Investigación y Acceso a la Justicia; Armonización Legislativa; y Atención Humanitaria). En este sentido, cada uno de estos eventos críticos generaron puntos clave de presión social que lograron modificar la voluntad política de los gobernantes posibilitando las interacciones entre Estado, víctimas y sociedad civil que ha dado lugar a una profusa institucionalidad de búsqueda e investigación que se refleja en las diferentes leyes, programas y planes para atender a la problemática.

En Chihuahua, las víctimas acompañadas por las organizaciones de derechos humanos han generado diversos acontecimientos que forzaron primero a las autoridades a reconocer el problema de las desapariciones y luego a tomar acciones encaminadas a darle respuesta. Estos procesos de cambio institucional se deben en buena medida a la decisión política de las autoridades, presionados no solo por las organizaciones en el ámbito local, sino también por los organismos de derechos humanos a nivel regional e internacional. En este camino de trabajo de más de 20 años la organización Justicia para Nuestras Hijas, junto con CEDHEM y las demás organizaciones de la sociedad civil, han logrado institucionalizar una sensibilidad y selectividad estatal en favor de los derechos e integridad de las mujeres que se tradujo en los compromisos y acuerdos del último gobierno, entre ellas la creación de la Fiscalía Especializada.

Sin duda alguna la participación cercana de las familias en estos espacios ha sido favorable en el proceso de acceso a la justicia y la construcción incidencia beneficiosa para sus causas. No obstante, en este proceso destaca un efecto no intencionado que podría ser contraproducente. Si bien el compromiso político de los funcionarios clave ha sido indispensable para que las instituciones tuvieran la apertura necesaria para atender la problemática, la institucionalidad que se construye en torno a estos compromisos queda sujeta a las dinámicas político-electorales y a la continuidad o discontinuidad de las autoridades en funciones. Tanto en Nuevo León como en Coahuila y Chihuahua fue evidente el cambio en la atención a la problemática cuando hubo recambio de autoridades. Estos ciclos políticos si bien pueden ampliar la estructura de oportunidades políticas para las familias, también pueden estrechar las posibilidades de cambio, fundamentalmente en aquellas instituciones marcadas por una

fuerte verticalidad como las fiscalías generales y los poderes ejecutivos a nivel subnacional, donde los frenos y contrapesos sociales e institucionales suelen ser más débiles. Esta incertidumbre atenta contra el carácter institucional de largo plazo que se espera de las respuestas estatales y las someten a la incertidumbre de los ciclos político-electorales.

Por último, dentro de las prácticas internas institucionales destaca la inversión de recursos y la capacitación del personal de las fiscalías especializadas y las comisiones estatales de búsqueda en los últimos años. Chihuahua, Nuevo León y Coahuila, han sido entidades particularmente favorecidas por la cooperación y la asistencia internacional, la mayoría de las veces movilizadas desde la propia sociedad civil. Por ejemplo, en la Fiscalía Especializada de Chihuahua señalaron como principal punto de partida la sensibilización de todas las áreas hacia un nuevo paradigma del sistema de justicia centrado en la atención a las víctimas, lo cual ha exigido nuevas capacidades, herramientas y capacitaciones. Para ello se han firmado convenios con facilitadores internacionales, particularmente de Estados Unidos y Colombia y se ha impulsado la implementación de certificaciones del personal de acuerdo a lo establecido en la LGD.

En el caso de Nuevo León, las capacitaciones a cargo de la Comisión Internacional de Personas Desaparecidas (ICMP por sus siglas en inglés) en materia de búsqueda, localización e identificación y recolección de restos óseos con el personal de la Fiscalía Especializada y del área de servicios periciales de la Fiscalía General ha permitido la elevación de estándares técnicos y la jerarquización de los funcionarios del área. En Coahuila las consultorías con el Equipo Internacional de Peritos y el Equipo de Consultores (Colombia) contribuyó no solo en las capacitaciones del personal sino también en un ejercicio de planificación estratégica y la construcción de metodologías de investigación y búsqueda.

Si bien las capacitaciones son un aspecto clave en la construcción de capacidades, también pueden acarrear efectos no intencionados como la falsa sensación de cumplimiento y la simulación. La falta de planificación, sistemas de evaluación y procesos de formación continua pueden convertir a las capacitaciones en una ficción de institucionalidad y efectividad si sólo son evaluadas cuantitativamente de forma simple en horas, jornadas y personal alcanzado, sin valorar los procesos de incorporación y aplicación práctica de los conocimientos. Un elemento ausente en los procesos de capacitación es su inserción en una estrategia general de valoración y jerarquización de los recursos humanos de las fiscalías. Desanclada de políticas de promoción y ascenso y de incentivos para la permanencia del personal capacitado, todos los cursos y herramientas adquiridas se pierden en cuanto las y los funcionarios cambian de puestos y rotan de dependencias en la fiscalía o entre otras instituciones del Estado.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: ACCESO A LA JUSTICIA, INERCIAS ESTATALES Y CONSECUENCIAS NO INTENCIONADAS

Las barreras en el acceso a la justicia en casos de desaparición se vinculan, por un lado, con elementos que afectan la falta de justicia para los delitos en general en México y, por otro lado, con factores específicos de las desapariciones y de la respuesta estatal frente a esta problemática. Este informe ha puesto en evidencia una serie de obstáculos para el acceso a la justicia en los casos de desaparición a partir del análisis de los sentidos y prácticas de investigación y búsqueda de las fiscalías especializadas. Estos factores pueden agruparse en dos grupos relacionados: a) los discursos dominantes y los marcos interpretativos sobre las desapariciones en las narrativas de los funcionarios; y, b) el diseño institucional junto a las capacidades de dichas instituciones.

Respecto a los códigos discursivos dominantes en las narrativas de funcionarios de instituciones encargadas de la impartición de justicia, la postura que predomina es que hoy en día ya no se dan desapariciones y, por tanto, sus funciones se remiten casi exclusivamente a la búsqueda de personas no localizadas o que “deciden ausentarse voluntariamente”. El análisis de sus narrativas denota que estas se centran en los mecanismos por los cuales circulan los medios de violencia, principalmente en los actores particulares, pero también, aunque en menor medida, en las autoridades. Al plantear la participación de funcionarios o agentes, en sus discursos desligan estos hechos del Estado y se plantean como hechos ligados a una dinámica de corrupción y de colusión entre autoridades en el nivel municipal y el crimen organizado, particularmente con las dinámicas de enfrentamientos entre los diversos grupos, en el marco de las políticas de securitización de la “guerra contra el narco”. Este discurso, además, asociado a una dimensión temporal, en la cual las desapariciones se plantean como “asuntos del pasado”.

Estas narrativas traen como consecuencia, limitaciones al seguimiento de los casos de larga data, puesto que son el enmarque del enfoque

de su trabajo en la actualidad, centrado en las “personas no localizadas”, mientras que, los casos de desapariciones quedan a la espera de “nuevas pistas” sin que ello implique enfocar su trabajo de investigación para la construcción de estas, de dar seguimiento a las que ya se tienen o de plantear nuevas líneas de investigación.

En relación al diseño institucional se destaca que la mayoría de las actuales fiscalías especializadas tuvieron diferentes órganos que las antecedieron, con facultades y capacidades distintas, pero que compartieron una inserción precaria y marginal dentro de las fiscalías generales en cada estado. Esta marca de origen signó las trayectorias posteriores de las fiscalías especializadas limitando su capacidad para garantizar el acceso a la justicia. En la actualidad, pesar de los esfuerzos por generar espacios de atención especializada para los casos de desaparición, muchas veces la arquitectura institucional de búsqueda e investigación no está lo suficientemente articulada con el resto de las instituciones que entran en juego al momento de una desaparición. En este sentido, si bien la especialización permite una atención y seguimiento más focalizados de los casos, si no es acompañada de una atención integral al problema, corre el riesgo de fragmentar y crear barreras burocráticas para la resolución de los casos.

Un segundo factor dentro de este grupo tiene que ver con el diseño territorial de las fiscalías y su articulación con las escalas federales. Si bien las desapariciones se concentran en las zonas urbanas, muchas veces los sitios de hallazgo y la información respecto al paradero se ubica en zonas alejadas donde es más fácil y efectivo el ocultamiento. A su vez, la tan valorada participación de las víctimas se vuelve más complicada cuando estas residen lejos de los centros de atención. Diseños institucionales con baja cobertura territorial impiden la recepción de denuncias, el seguimiento de las investigaciones y la resolución de los casos, contribuyendo a las dinámicas de impunidad.

Con la llegada de las comisiones estatales de búsqueda, nuevos desafíos se abren en materia de organización institucional. El modelo de Chihuahua muestra ciertas ventajas formales frente a aquellas comisiones separadas de las fiscalías (Nuevo León y Coahuila). No obstante, debido a su reciente instalación, no es posible identificar otras ventajas en el terreno de las prácticas. Ante el mismo desafío, Coahuila y Nuevo León han ensayado otras formas de articulación a través de leyes (Coahuila) y un Plan Estratégico (Nuevo León). De ambos, se rescata el intento por establecer un marco de cooperación entre los diferentes actores y el establecimiento de mecanismos de evaluación (aspecto ausente en el caso de Chihuahua, más allá de los espacios generales de evaluación y control de la Fiscalía General). Ambos esquemas son de creación reciente, por lo que el cumplimiento de dichos ordenamientos dependerá del compromiso de las autoridades y de la articulación de sus capacidades y recursos.

El acceso a la justicia en los procesos de investigación y búsquedas de personas desaparecidas en las tres entidades analizadas se configura a partir de la mutua interacción entre las familiares de las víctimas, las organizaciones que las acompañan y los agentes estatales involucrados en la atención a los casos. En esta relación tripartita, la presión de las familias aparece como la fuerza que rompe la inercia de las investigaciones y búsquedas. Las autoridades han construido y asimilado una dinámica de trabajo que está sobre determinada por el impulso de las familias y las organizaciones que las acompañan. Para las personas desaparecidas prácticamente no hay actuaciones de oficio y la mayoría de las diligencias se movilizan bajo la presión de las buscadoras. Frases repetidas en los pasillos de las fiscalías, a la salida de las mesas de revisión de casos y en las reuniones de los colectivos como “si no aportan información no puedo avanzar en la investigación”, “tengo que estar al pendiente porque si no mi carpeta no avanza” o “hay que ejercer una presión constante para que las diligencias se desagoten” reflejan desde las narrativas de los ministerios públicos, las familias y las organizaciones acompañantes, respectivamente, este tipo de interacciones que han contribuido a genera un modelo de coadyuvancia invertida.

La coadyuvancia en la acusación, reconocida en el artículo 338 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y desaparición cometida por particulares y en la LGD, en la norma no debería alterar las facultades concedidas al ministerio público por la legislación aplicable, ni debería eximirlo de sus responsabilidades. Sin embargo, en la práctica se observa una dinámica de confluencia perversa entre el derecho a la participación y el de la coadyuvancia en donde los sentidos garantistas de ambos se ven desplazados por las prácticas que terminan responsabilizando a las familias en búsqueda de la suerte y avance de sus expedientes judiciales. Es en esta dinámica en la que el propio trabajo de creación institucional de las víctimas y sus organizaciones acompañantes genera consecuencias no intencionadas que terminan por obstaculizar el acceso a la justicia y limitar las ventajas del modelo de especialización institucional. Estas dinámicas de coadyuvancia invertida, donde se traslada a las familias la carga del proceso, dan cuenta de la ausencia de planes y metodologías de investigación estandarizadas y de la falta de una política criminal y un plan de persecución penal específico para los delitos concurrentes en una desaparición.

FUENTES DE CONSULTA

- Alimi, E. Y., Demetriou, C., & Bosi, L. (2015). *The Dynamics of Radicalization. A Relational and Comparative Perspective*. Oxford University Press
- Blancas, P. R. (2004). Entre las protestas callejeras y las acciones internacionales. Diez años de activismo por la justicia social en Ciudad Juárez. *El Cotidiano*, 19(125), 21–32.
- cciudadano, & Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos AC. (2016). Seguimiento y atención a casos de desapariciones en Nuevo León. <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://cciudadano.org.mx/cciudadano2/wp-content/uploads/2017/05/EstudioCADHAC.pdf>
- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos AC. (2019, diciembre 8). Con apoyo internacional, Fiscalía de Nuevo León y CADHAC fortalecen localización de personas desaparecidas – CADHAC. <https://cadhac.org/1812-29/>
- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos. (2016). *Desapariciones en Nuevo León, desde la mirada de CADHAC. Informe 2009-2016*.
- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos AC. (2014). *Desapariciones en Nuevo León. Sistematización de Experiencias en Búsqueda de la Justicia y la Verdad* (p. 50). CADHAC. <http://cadhac.org/docs/desaparicion-personas-nl.pdf>
- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos AC. (2015). *Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata a un año de su creación. Marzo 2014- Marzo de 2015*. (p. 22). CADHAC; GEBI. <http://cadhac.org/docs/desaparicion-personas-nl.pdf>

- Collier, R. B., & Collier, D. (1991). Critical Junctures and Historical Legacies (SSRN Scholarly Paper ID 1750509). Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=1750509>
- Cortell, A. P., & Peterson, S. (2001). Limiting the Unintended Consequences of Institutional Change. *Comparative Political Studies*, 34(7), 768–799. <https://doi.org/10.1177/0010414001034007003>
- Fioretos, O., Falleti, T. G., & Sheingate, A. (2016). Historical Institutionalism in Political Science. En *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism* (First edition, pp. 1–32). Oxford University Press. <http://www.oxford-handbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199662814.001.0001/oxfordhb-9780199662814-e-1>
- Fiscalía General del Estado de Chihuahua. (2019, octubre 17). Capacitan FBI y Universidad de Tennessee a Peritos de FGE de Chihuahua – Fiscalía General del Estado. <http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/?p=49366>
- Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza. (2018). Plan de Gestión Institucional 2018–2024. http://www.coahuilatr transparente.gob.mx/disp/documentos_disp/Plan%20de%20Gesti%C3%B3n%20Institucional%202018-2024%20F.pdf
- Fiscalía General del Estado de Nuevo León. (2018). Plan Estratégico de Transición. https://fiscalianl.gob.mx/wp-content/uploads/2018/05/Plan_Estrate%CC%81gico_Transicio%CC%81n_FGJ_NLVER-FINAL.pdf
- Gobierno del Estado de Coahuila. (2016). Memorando de entendimiento que celebran, por una parte, la PGJE y por otra parte, ENFOQUEDH, el GAT, OSJI y CDDHFJL. Coahuila Transparente. http://www.coahuilatr transparente.gob.mx/convenioscolaboracionnew/Documentos_ConveniosColaboracion/CONVENIO%20PGJE_ENFOQUEDH_GAT_OSJI_CDDHFJL.pdf
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. (2020). Acuerdo por el que se emiten los Criterios de Priorización en la Atención a Casos de la Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a Derechos Humanos y Desaparición Forzada. En *Periódico Oficial* (Vol. 4, pp. 1–52). Secretaría General de Gobierno. http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/anexo/anexo_04-2020_acuerdo_fiscalia_especia-

lizada_investigacion_violaciones_derechos_humanos_y_desaparicion_forzada.pdf

Hajer, M., & Laws, D. (2008). Ordering through Discourse. En, Goodin, R., Moran, M., Rein, M (edits.), *The Oxford Handbook of Policy* (págs. 251-268). Oxford: Oxford University Press.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms*. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>

Lozano, C. (2020, febrero 12). Siguen desaparecidas 3 mil 126 personas en el estado. *La Opción de Chihuahua*. <http://laopcion.com.mx/noticia/261604>

Pawlak, M. (2011). Unintended Consequences of Institutional Work. En A. Mica, A. Peisert, & J. Winczorek (Eds.), *Sociology and the Unintended. Robert Merton Revisited* (Vol. 1, pp. 355–370). Peter Lang. https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/1242/Unintended_Consequences_of_Institutional_Work.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ortiz, M. (2020). Beneficios y debilidades de las Fiscalías Especializadas.

Ríos Leiva, E. (2012). Gestión de Fiscalías. Consideraciones sobre los modelos y herramientas de gestión de las fiscalías. (L. Lorenzo, Ed.). Centro de Estudios de Justicia de las Américas. http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/310/gestion_de_fiscalias.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303–326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.13534>

Zepeda Lecuona, G. R., & Jiménez Rodríguez, P. G. (2019). Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019 (p. 18). *Impunidad Cero & Este País*. <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/123/contenido/1567527134U67.pdf>

ENTREVISTAS

Ex- Fiscal General Nuevo León, Monterrey 3 de marzo de 2020.

Fiscal Especializado en Desapariciones Nuevo León y Director GEBI, Monterrey 4 de febrero de 2020

Ex-coordinador Unidad de Investigación en Personas Desaparecidas Nuevo León

Director Agencia Estatal de Investigaciones Nuevo León, Monterrey 5 de febrero de 2020

Fiscal Especializado en Desaparición Coahuila, Saltillo 27 de febrero de 2020

Encargado Unidad Especializada de Búsqueda Coahuila, Saltillo 27 de febrero de 2020.

Coordinador Ministerios Públicos Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas Coahuila, Saltillo 27 de febrero de 2020

Coordinador de Ministerios Públicos Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas Coahuila, Torreón 26 de febrero de 2020

Ministerios Públicos Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas Coahuila, Torreón 26 de febrero de 2020

Fiscal Especializado Personas Desaparecidas Chihuahua. Chihuahua, 17 de febrero de 2020.

Coordinador Unidad de Desaparición Forzada Chihuahua. Chihuahua, 17 de febrero de 2020.

Directora Unidad de Análisis de Contexto Chihuahua. Chihuahua, 17 de febrero de 2020.

Familiares de personas desaparecidas Nuevo León (2). Monterrey, 5 de febrero de 2020

Familiares de personas desaparecidas Coahuila (3), Saltillo, 27 de febrero de 2020, Torreón 26 de febrero de 2020 y Ciudad de México 30 de marzo de 2020

Familiares de personas desaparecidas Chihuahua (2) Chihuahua, 18 de febrero de 2020.

CADHAC, Monterrey, 27 de febrero de 2020.

CEDHEM, Chihuahua, 18 de febrero de 2020.

ANEXO I

TABLA 13: VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL MODELO DE FISCALÍAS ESPECIALIZADAS

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> Flexibilidad de creación y operación 	<ul style="list-style-type: none"> Puede implicar una mayor distancia entre la fiscalía y la comunidad si se difuminan los vínculos territoriales
<ul style="list-style-type: none"> Eficiencia derivada del enfoque especializado en la materia 	<ul style="list-style-type: none"> Tiende a “categorizar” a los fiscales
<ul style="list-style-type: none"> Reconocimiento e institucionalización de demandas de víctimas y de la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> Prejuzgamiento del delito que puede impedir que se sumen esfuerzos de distintas disciplinas.
<ul style="list-style-type: none"> Especialización y acumulación de experiencia del personal 	<ul style="list-style-type: none"> Fragmentación
<ul style="list-style-type: none"> Mayores posibilidades de aprovechar información de conjunto 	<ul style="list-style-type: none"> Pérdida de visión de patrones delictivos más amplios de criminalidad
<ul style="list-style-type: none"> Aumenta las posibilidades de crear y homogeneizar procesos de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> Riesgo de automatización, burocratización y deshumanización de los procesos de trabajo
<ul style="list-style-type: none"> Tiende a facilitar la distribución de cargas de trabajo al interior de la categoría de delito 	<ul style="list-style-type: none"> Celo sobre el trabajo que puede entorpecer las colaboraciones entre fiscalías

Fuente: (Ortiz 2020 y Ríos Leiva 2012)