



**Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Xochimilco**

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Departamento de Política y Cultura

Licenciatura en Política y Gestión Social

Proyecto Terminal

***“Evaluación al Programa Nacional de Personas
Desaparecidas y No Localizadas”***

Carolina Galindo Diaz

Asesora: Fabiola De Lachica Huerta



Vobo
Fabiola de Lachica

Mexico, CDMX, septiembre de 2024.

Agradecimientos

A lo largo de este arduo camino, he contado con el apoyo incondicional de personas fundamentales en mi vida, a quienes quiero expresar mi más profundo agradecimiento.

En primer lugar, a mis padres, por su incansable esfuerzo y amor. Ellos han sido mi ejemplo constante de perseverancia y dedicación. Gracias por creer en mí cuando las dificultades parecían insuperables y por enseñarme el valor del trabajo y la disciplina. Sin su guía y apoyo, este logro no hubiera sido posible.

A mi abuelita, quien con su sabiduría y cariño me ha dado siempre el mejor refugio. Su apoyo emocional y sus palabras de aliento me han sostenido en los momentos más difíciles. Su fe en mis capacidades me ha impulsado a seguir adelante, incluso cuando las fuerzas flaqueaban.

Finalmente, mi agradecimiento más sincero a mi asesora, quien ha sido una fuente invaluable de conocimiento y guía. Su paciencia, dedicación y compromiso me han permitido crecer académica y personalmente. Agradezco sus valiosos consejos y el tiempo que dedicó a orientarme en este proyecto.

A todos ustedes, gracias por ser mi fortaleza y mi inspiración.

Contenido

Introducción:	4
1. Implicaciones legales, sociales y políticas de la Desaparición de Personas en México.....	10
1.1 Políticas públicas.....	10
1.1.1 ¿Qué es un problema público?	15
1.1.2 ¿Qué son las políticas públicas?.....	16
1.1.3 El ciclo de las políticas públicas.....	18
1.1.4 Evaluación de las políticas públicas	19
1.2 Derechos Humanos, Ciencias Políticas y Políticas Públicas.....	22
1.3 Desaparición de personas y sus tipos	24
1.3.1 Desaparición forzada	25
1.3.2 Desaparición cometida por particulares.....	27
1.4 Definiciones de víctima.....	28
1.4.1 Víctima directa	31
1.4.2 Víctima indirecta.....	31
1.4.3 Víctima potencial	32
2. Evolución Histórica de la Desaparición de Personas en México.	34
2.1 El siglo XX y La llamada “Guerra sucia”	34
2.2 Estrategias de seguridad y la “Guerra contra el narcotráfico”	38
2.3 Caso Ayotzinapa y la “Verdad Histórica”	41
2.4 Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)	44
2.5 Ley General en Materia de Desaparición	46
2.6 Comisión Nacional de Búsqueda.....	47
3. “Buenas Prácticas y Desafíos en el Programa Nacional de Búsqueda de Personas: Un Análisis de Contenido”	49
3.1 Análisis y Buenas prácticas del PNB	50
3.2 Herramientas clave en operación	53
3.3 Comparación del PNB CON NamUs	62
3.4 Resultados finales, buenas prácticas y retos pendientes.....	67
4. Conclusiones.....	70
Bibliografía.....	73

Introducción:

La desaparición de personas en México ha estado presente mucho tiempo atrás. Destacan tres períodos relevantes en los que el Estado interpone la desaparición forzada de personas. El primero es llamado “Guerra sucia” que fue un período caracterizado por un conflicto armado entre los años sesenta y principios de los ochenta (Guevara et al, 2018).

Atoyac, Guerrero es uno de los principales lugares donde se dio la lucha por la posesión y control de la tierra tras el reparto agrario después de la Revolución Mexicana. Las organizaciones sociales que exigieron sus derechos fueron descalificadas por el gobierno. Ante esto, el Estado mexicano cometió graves crímenes contra la población civil, persiguiendo a los miembros de estas organizaciones y actuando clandestinamente contra ellos. En total, se documentaron 788 personas detenidas desaparecidas en este período. (Guevara et al, 2018).

El segundo periodo fue en el año 1994 cuando se dio una confrontación entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Ejército Mexicano. En este contexto se cometieron graves violaciones a los derechos humanos. Por ejemplo, abusos militares en ese periodo, la tortura, la arbitrariedad, y la desaparición forzada a manos de militares en contra de los simpatizantes del movimiento zapatista. (Guevara et al, 2018).

El tercer período ocurrió en 2006 durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa quien públicamente declaró la guerra contra el narcotráfico. Uno de los efectos de esta estrategia de seguridad fue el aumento de las violaciones de derechos humanos, entre ellas el de personas desaparecidas. (Guevara et al, 2018) Una de las formas para dimensionar el problema es a partir del número total de personas desaparecidas. De acuerdo a los datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO) el cual tiene como punto de partida 1962. Hay 115,555 personas desaparecidas y no localizadas en México. (CNB, 2024)

En contraste con las organizaciones civiles, señalan que la cifra real de desaparecidos podría ser mucho mayor, debido a que en muchos de los casos las autoridades están coludidas con los autores de las desapariciones o son ineficaces. (Data Civica, 2020).

Como se puede ver, la problemática de la desaparición de personas en México es de gran relevancia, debido a eso requiere respuestas multidisciplinarias, por lo tanto, ha suscitado un amplio interés académico, político, activista, etc.

Cada enfoque nos proporciona una perspectiva distinta para así poder comprender un poco más este fenómeno.

Para entender el fenómeno de la desaparición se ha requerido una perspectiva interdisciplinaria. Desde un enfoque de la memoria, los estudios han puesto énfasis en comprender las experiencias de vida de las víctimas y cómo afectan a sus familias, examinando tanto la dimensión personal de las desapariciones como las redes políticas, sociales y culturales que rodean a los afectados. Estas investigaciones buscan contribuir al desarrollo de estrategias completas que incluyan la prevención, búsqueda, justicia y reparación, sentando así las bases para un cambio profundo en la lucha contra la desaparición forzada en México. Asimismo, se han visibilizado patrones comunes en las historias individuales, como tácticas recurrentes empleadas en las desapariciones, perfiles similares entre las víctimas y circunstancias compartidas en distintos casos, así como las debilidades en las estructuras gubernamentales, legales y de seguridad, y la narrativa estatal utilizada para controlar la verdad (Cañas et al., 2024; Morbiato, 2017)

Las investigaciones centradas en las respuestas de la sociedad civil frente al problema de la desaparición de personas destacan la importancia de los colectivos, su capacidad de adaptación y cómo han transformado las oportunidades políticas en su lucha por justicia. Estos grupos han salido a las calles para visibilizar a los desaparecidos y exigir acciones. Se reconocen sus principales logros, como las estrategias de activismo cívico y la creación de conciencia ciudadana, que contribuyen a la búsqueda y localización de personas desaparecidas, la propuesta

de medidas preventivas y la exigencia de una participación activa en la formulación de una nueva ley estatal sobre desaparición forzada. Estas acciones han sido fundamentales para insertar esta problemática en la agenda pública (Cepeda & Leetoy, 2021; Villarreal, 2022; Villarreal, 2016; Argüello, 2019).

Desde la perspectiva de los derechos humanos, se ha señalado que la desaparición forzada en México ha sido utilizada como una estrategia de terror desde la década de 1960, con el fin de desarticular el tejido social y desmovilizar a las comunidades. A pesar de los cambios a lo largo de los años, esta práctica no solo persiste entre las fuerzas armadas, sino que se ha complicado con la aparición de nuevos actores armados. Las investigaciones abordan cómo la violencia política y criminal se han entrelazado, generando nuevos retos para apoyar a las víctimas. Además, se cuestiona la efectividad del discurso de derechos humanos y se argumenta la necesidad de adaptar el concepto de desaparición forzada a la realidad local, superando las limitaciones de los criterios actuales. Se destaca que la desaparición no afecta únicamente a las víctimas directas, sino que es un problema generalizado, y se proponen ideas para combatir la impunidad en estos graves casos de violación de derechos humanos. Por último, se reflexiona sobre la guerra contra el narcotráfico y cómo el gobierno ha implementado políticas públicas que gestionan el sufrimiento en lugar de erradicarlo (Robledo, 2016; Guevara et al., 2018; Estevez, 2015; Querales, 2020; Fuentes, 2017).

Desde el contexto de las ciencias políticas hay estudios que muestran cómo se definen los problemas dentro del proceso de las políticas públicas y específicamente cómo se crean las políticas públicas en torno a la resolución de la desaparición de personas debido a la complejidad del fenómeno. Los mecanismos y dispositivos que se utilizan en la desaparición forzada y cómo se modifican según las formas del Estado y el tipo de gubernamentalidad, así como las políticas diferenciales utilizadas para el tratamiento de las disidencias, desde formas legales e ilegales de represión (Calveiro, 2021; Naime, 2020)

El problema de la desaparición de personas en México ha sido abordado desde diversas disciplinas como ya se observó, cada una ofreciendo perspectivas valiosas para entender la complejidad de este fenómeno. Sin embargo, mi investigación lo analizará desde la perspectiva de las ciencias políticas. Esto permitirá examinar cómo las políticas públicas, la coordinación institucional y la gobernanza influyen en las estrategias de búsqueda e identificación de personas desaparecidas.

Para esto, analizaré el Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PNBP) el cual fue creado en respuesta al problema de la desaparición de personas en México en 2019 bajo la Secretaría de Gobernación. Este programa es de suma importancia debido a que aborda diversos desafíos: la magnitud del problema, la acumulación de cuerpos no identificados en fosas clandestinas, la falta de coordinación institucional, la discriminación hacia familiares de víctimas, y la falta de persecución penal efectiva. Su objetivo es garantizar una respuesta rápida y eficiente, involucrando a familiares y sociedad civil. Además, como política pública transexenal, el programa tiene el deber de implementar medidas que aseguren resultados sostenibles a lo largo del tiempo.

La presente investigación se guía por la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son las buenas prácticas y los retos pendientes del Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas? A partir de esta pregunta, se plantea la hipótesis de que las buenas prácticas del programa se fundamentan en su capacidad para fortalecer la coordinación interinstitucional, mejorar la formación del personal especializado en la búsqueda y utilizar tecnologías avanzadas. Sin embargo, se identifican desafíos pendientes, tales como la insuficiencia de recursos adecuados y la necesidad de una mayor rendición de cuentas. El objetivo general de esta investigación es identificar dichas buenas prácticas y los retos que aún enfrenta el programa. Para lograrlo, se han establecido los siguientes objetivos específicos: examinar la coordinación entre las distintas entidades gubernamentales involucradas en el programa, analizar la funcionalidad de las herramientas empleadas para la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, y elaborar recomendaciones técnicas que contribuyan al mejoramiento

de la gestión del Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas.

En cuanto a la metodología, se llevará a cabo una investigación de tipo cualitativo utilizando el análisis documental. Esto permitirá obtener información valiosa para la mejora continua del programa. Se hará una revisión y selección de algunas fuentes secundarias en la obtención de la información. Se revisarán los siguientes cinco documentos:

1. Manual del Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PNBP).
2. Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PHB).
3. Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO).
4. Informe de Resultados Finales del acto de fiscalización UAG-EV003-2023.
5. Nota Técnica del Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense.

Los datos recolectados serán analizados mediante un enfoque de análisis de contenido, lo que permitirá identificar las buenas prácticas y los retos pendientes del Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, así como elaborar recomendaciones que contribuyan al mejoramiento de la gestión del programa.

La presente investigación se estructura en cuatro capítulos, a través de los cuales se analiza de manera integral el fenómeno de la desaparición de personas en México, con un enfoque particular en las políticas públicas implementadas para abordar esta problemática.

El primer capítulo explora las implicaciones legales, sociales y políticas de la desaparición de personas en el país. Comienza definiendo conceptos clave como las políticas públicas, el ciclo de las mismas, y cómo estas se evalúan. A continuación, se aborda la relación entre los derechos humanos, las ciencias políticas y las políticas públicas, destacando el papel del Estado en la implementación de estrategias que busquen prevenir, sancionar y erradicar las

desapariciones. Finalmente, se analizan los tipos de desaparición –forzada y cometida por particulares– y se ofrecen definiciones de las diferentes categorías de víctimas: directa, indirecta y potencial.

El segundo capítulo ofrece un recorrido por la evolución histórica de la desaparición de personas en México, desde la represión durante la llamada "Guerra Sucia" en el siglo XX hasta la reciente guerra contra el narcotráfico. Se analizan los contextos que favorecieron la desaparición de personas, y se destacan hitos clave como el caso Ayotzinapa, el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), la Ley General en Materia de Desaparición y la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda. Este capítulo proporciona una visión cronológica de cómo ha evolucionado esta problemática y las respuestas del Estado ante ella.

El tercer capítulo se centra en el análisis del Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PNBP), uno de los ejes centrales en la estrategia del gobierno para enfrentar la crisis de desapariciones. A través de un análisis de contenido, se identifican las buenas prácticas del programa y los desafíos pendientes, tales como la falta de recursos y la necesidad de una mayor coordinación interinstitucional. También se evalúan las herramientas clave que se han implementado para mejorar la búsqueda de personas desaparecidas.

El cuarto y último capítulo presenta las conclusiones del trabajo, donde se sintetizan los hallazgos más relevantes del análisis, y se proponen recomendaciones para mejorar la gestión de las políticas públicas en el ámbito de la búsqueda e identificación de personas desaparecidas. Además, se reflexiona sobre la importancia de garantizar una mayor transparencia y eficacia en la lucha contra la desaparición forzada en México.

1. Implicaciones legales, sociales y políticas de la Desaparición de Personas en México.

En esta sección se definirán los conceptos esenciales para la comprensión integral de esta investigación, así como para poder establecer una base teórica sólida que proporcione coherencia a este estudio.

Este capítulo se divide en 4 apartados, el primero es el de las políticas públicas el cual se divide a su vez en 4 sub apartados. En el primero se define qué es un problema público, cómo se aborda y se le da solución, en el segundo se define qué son las políticas públicas, en el tercero cual es el ciclo de las políticas públicas en el que se describen las distintas etapas que atraviesan las políticas desde su creación hasta su evaluación y el cuarto y último se define que es la evaluación de las políticas públicas.

El segundo apartado es el de Derechos Humanos, Ciencias Políticas y Políticas Públicas en el que se explica la relación entre estos.

El tercer apartado se divide en dos sub apartados, en el primero se explica que es la desaparición forzada y en el segundo que es la desaparición cometida por particulares.

El cuarto apartado es el de las definiciones de víctima el cual se divide en tres sub apartados, en el primero se define qué es una víctima directa, en el segundo qué es una víctima indirecta y en el tercero qué es una víctima potencial.

1.1 Políticas públicas

Comenzaremos hablando acerca de la llamada Nueva Gestión Pública, Andre Roth (2014) mencionar que durante las décadas de 1980 y 1990, varios países experimentaron transformaciones sociales y políticas significativas, como la crisis del estado de bienestar, crisis fiscales en América Latina y la caída de los regímenes socialistas. Esto generó un cuestionamiento sobre la relación entre el Estado y la sociedad. Los estudios de implementación de políticas públicas revelaron que el

Estado enfrentaba dificultades para dirigir o transformar la sociedad desde un enfoque centralizado. Esto favoreció la creación de un ambiente propicio para la *reforma del Estado, enfocándose más en el mercado y el individuo. Así, en países anglosajones como Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, surgió un enfoque renovado en la administración pública conocido como Nueva Gestión Pública (NGP) o New Public Management (NPM), inspirado por el neoliberalismo y las prácticas de gestión del sector privado. La NGP buscaba abordar las disfunciones del sector público, como la burocratización y la ineficiencia, y fue apoyada por organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, destacando estrategias como la privatización y la descentralización.

La NGP pretendió modernizar la gestión pública a través de mayor *flexibilidad organizacional, eficiencia en el uso de recursos, y una participación ciudadana más activa en los procesos de decisión. Se basó en separar la política de la administración, descentralizar la toma de decisiones y delegar la gestión operativa al nivel más bajo posible. Además, la NGP introdujo mecanismos de mercado en la provisión de servicios públicos, buscando mayor eficiencia y transparencia en los procedimientos. Asimismo, se incentivó la participación de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la supervisión y evaluación de las políticas públicas.

En América Latina, el debate sobre la pertinencia de la NGP fue impulsado por el CLAD, que abogó por una tercera vía entre el neoliberalismo y el modelo estatal intervencionista. Se recomendó la creación de un núcleo estratégico de funcionarios profesionales y la implementación de principios de la NGP en niveles más periféricos de la administración

Con el tiempo, emergió una nueva corriente de pensamiento centrada en el estudio de las políticas públicas. Esta perspectiva empezó a resaltar las limitaciones del enfoque que proponía una separación entre política y administración, enfatizando que la acción pública se lleva a cabo a través de políticas que involucran distintas instancias y dinámicas de decisión, ejecución y evaluación. En este contexto, surgió el concepto de Gestión por Políticas, que actúa como un nexo entre el análisis

organizacional tradicional (basado en el modelo weberiano) y el estudio de las políticas públicas (Roth, 2002).

De esta manera, en contraste con el modelo burocrático tradicional que organiza según funciones, la Gestión por Políticas sostiene que la adopción, implementación y evaluación de ciertas políticas públicas poseen un carácter transversal. Esto implica un quiebre con el modelo organizacional establecido, dando paso a formas que cruzan las fronteras organizacionales y a procedimientos que facilitan la creación de una red de servicios y regulaciones que sustentan una política pública. Esta red forma el ámbito organizacional de intervención, donde se llevan a cabo debates, concepciones referenciales y decisiones que redefinen el problema a abordar, las poblaciones afectadas, los dispositivos organizacionales y procedimentales, y, en última instancia, las evaluaciones sobre los resultados de las intervenciones realizadas por las administraciones públicas y organizaciones no gubernamentales. La Gestión por Políticas sugiere que las entidades estatales deben adaptarse para responder a mandatos o políticas tanto gubernamentales como sectoriales. Por lo tanto, la duración de los esquemas organizativos, la manera de vincular al personal y los procedimientos están vinculados al ciclo de los programas y proyectos que conforman una política de gobierno (Roth, 2002).

Para hablar de políticas públicas es importante hablar de Gobernanza, Canto Chac (2009) en su texto "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo" menciona que la relación gobierno-sociedad es el centro de las políticas públicas.

En la actualidad cuando se habla de gobernanza no solo es hablar y hacer referencia a las buenas prácticas que se realizan administrativamente, si no que se habla de una gobernanza donde los ciudadanos tienen una participación activa dentro del proceso de esta.

El desarrollo suele considerarse un resultado de las políticas públicas, pero rara vez se lo ve como parte del proceso de su creación. Esto podría deberse a que las dinámicas de desigualdad, pobreza y exclusión social generan una desconexión de

ciertos sectores, que optan por alejarse de las instituciones formales y crear sus propios sistemas informales. Estos grupos marginados a menudo recurren a redes de confianza mutua y operan fuera del marco institucional, lo que debilita la cohesión social y genera ineficiencias en la formulación de políticas.

Para mejorar la eficiencia en la creación de políticas, es crucial generar consenso social y proyectar estrategias a largo plazo. Sin embargo, en sociedades fragmentadas, existen múltiples grupos con intereses diversos, lo que eleva los costos de negociación y dificulta el proceso. En este contexto, la falta de desarrollo se convierte en un obstáculo para la gobernabilidad, y aunque la participación democrática es clave, no es suficiente para enfrentar este desafío.

Mientras que en Europa el modelo social ha integrado la participación social en la toma de decisiones, promoviendo la solidaridad y la inclusión, en América Latina la participación se ha limitado a aspectos marginales de política social, excluyendo decisiones económicas. Esta diferencia puede explicarse por los distintos procesos históricos en ambas regiones. A pesar de las promesas iniciales del desarrollo en América Latina, la industrialización no logró resolver las profundas desigualdades sociales, y las dictaduras militares posteriores consolidaron un modelo económico excluyente, desplazando a las organizaciones sociales del espacio político.

En cuanto a las distintas perspectivas teóricas de las corrientes en el análisis de las políticas públicas, es pertinente para la presente investigación abordar un poco “El análisis de políticas públicas y las teorías del Estado” de Subirats et al (2008).

Subirats menciona que el análisis de políticas públicas es un medio para explicar lo más relevante de la acción pública, a lo que esta corriente tiene la intención de asociar el análisis de las políticas públicas con los temas de las teorías del Estado. Como podemos observar a continuación en la tabla 1.1 este enfoque se clasifica en tres modelos:

Tabla 1.1 Clasificación de los modelos

MODELO	DESCRIPCIÓN
Pluralista	Este modelo ve al Estado como un receptor de demandas sociales, donde las políticas públicas son respuestas a esos problemas. Se enfoca en la toma de decisiones optimizada y la racionalización de los procesos burocráticos. La falta de políticas en un sector no necesariamente implica la ausencia de problemas, sino que puede ser resultado de bloqueos por parte de actores privados que buscan mantener el control.
Neomarxista/Neomanagerial	Aquí, el Estado es percibido como un instrumento de una clase dominante o élite. Según esta perspectiva, las políticas públicas, como la de salud, estarían diseñadas principalmente para favorecer a actores con poder económico, como las farmacéuticas. Un problema social se vuelve público cuando es de interés para los grupos dominantes o las élites. El modelo managerial sustituye el concepto de clases por el de élites que dominan los sectores clave.
Neo Corporativista/Neoinstitucionalista	En este modelo, el enfoque está en las interacciones entre grupos de interés y cómo se distribuye el poder. Los servidores públicos suelen estar capturados por intereses privados o de sector. Se analizan las reglas que regulan estas interacciones. Por ejemplo, organismos como el sector veterinario en Suiza o los entes reguladores en España podrían estar influenciados por las empresas que deberían controlar, afectando su autonomía.

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Ariel Ciencias Políticas. Grupo Planeta.

Como podemos ver, de los tres modelos, el pluralista es el que mejor se adapta a México, ya que entiende al Estado como un receptor de demandas sociales, donde las políticas públicas son respuestas a los problemas de la ciudadanía. En un contexto como el mexicano, donde la sociedad civil ha sido clave en visibilizar problemáticas como la desaparición de personas, este modelo permite explicar cómo las demandas sociales presionan al gobierno para actuar. Además, analiza la racionalización de los procesos burocráticos, lo cual es relevante para entender los desafíos en la implementación de políticas públicas efectivas en México.

1.1.1 ¿Qué es un problema público?

Fernando Bazúa (2007) plantea que el término "problema" en la expresión "problema público" hace referencia a una condición dentro de la vida social o en una unidad jurídico-política o territorial específica (como un vecindario, municipio, área metropolitana, estado, país, continente o incluso el mundo), que puede ser considerada como indeseable por la ciudadanía de dicho territorio, por la llamada opinión pública, por las autoridades gubernamentales, o por una combinación de estos actores. Ejemplos comunes de estas situaciones indeseables incluyen el crimen, la contaminación, la corrupción, los niños en situación de calle, la violencia familiar, la pobreza, el escaso crecimiento económico, el alto desempleo, la mala calidad de los servicios educativos proporcionados por el gobierno, la inseguridad, la prostitución infantil, o la desaparición de personas, entre muchos otros. Estas circunstancias en la vida social son vistas, o pueden serlo, como indeseables por diversas razones o con diferentes justificaciones. No se definen como problemas simplemente por su existencia, sino porque, a través de determinados razonamientos, la ciudadanía, los actores políticos-mediáticos o las autoridades las consideran como dignas de ser abordadas para eliminarlas o hacer que dejen de existir. Por tanto, los problemas públicos, aunque refieren a situaciones objetivas

que existen realmente, siempre son contruidos socialmente. Para que sea considerado un problema público debe afectar el bienestar público, y se suele asumir que su erradicación, su control dentro de ciertos límites o su minimización incrementaría tal bienestar público o impediría su crecimiento o perjuicio y, en buena parte por ello, se suele considerar, así mismo, que se justifica que el gobierno, mediante algunas de sus múltiples agencias u organismos, use recursos jurídicamente públicos (humanos, materiales, organizativos) para lograr tal erradicación, control o minimización. Bazúa (2007).

1.1.2 ¿Qué son las políticas públicas?

André Roth (2002) menciona que definir el concepto de política pública es complejo debido a las ambigüedades del término "política" en español, que abarca al menos tres significados que el inglés distingue claramente. En primer lugar, se refiere al ámbito del gobierno en las sociedades (polity). En segundo lugar, abarca la actividad de organizar y luchar por el poder (politics). Finalmente, también se refiere a los propósitos y programas de las autoridades (policy). Nuestro enfoque se centra en esta última definición.

El concepto de policy, que traducimos como política pública, destaca porque une tanto la producción normativa de las instituciones públicas (como leyes y decretos) como las actividades políticas y administrativas de diversos actores (como discursos y nombramientos) en el proceso de elaboración, decisión, implementación y evaluación de estas políticas, así como sus efectos en la sociedad.

En resumen, menciona que existen cuatro elementos clave que indican la existencia de una política pública: la implicación del gobierno, la identificación de problemas, la definición de objetivos y el proceso. Una política pública se considera presente cuando instituciones estatales asumen la tarea de alcanzar objetivos considerados deseables o necesarios, a través de un proceso destinado a modificar una situación problemática. Además, es importante reconocer que la acción del sistema político puede generar nuevos problemas (Dubnick, 1985). La acción gubernamental se realiza a través de actores sociales que conciben, deciden e implementan políticas, siendo también los destinatarios de estas acciones.

Por último, Roth dice que él considera que una política pública representa un conjunto de objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, junto a medios y acciones, tratados por una entidad gubernamental para modificar una situación problemática (Roth, 1999). Para que esta definición sea operativa, debe relacionarse con un campo de aplicación específico, ya que la política pública sólo tiene sentido en contextos concretos, como la política económica o social. Cada política tiene un ámbito de intervención que puede subdividirse en áreas más específicas.

Este concepto de políticas públicas ha sido definido de distintas maneras en la literatura académica, a continuación se presentan algunas, ilustrando así distintas perspectivas, en especial la de las ciencias políticas.

Una forma de entender las políticas públicas es a través del concepto presentado por Aguilar Villanueva, quien señala que una política puede manifestarse como una regulación, una asignación de diferentes tipos de recursos (que pueden ser incentivos o subsidios, ya sean en efectivo o en especie, presentes o futuros, y con o sin condiciones), o bien como una intervención que busca una redistribución directa. (Aguilar Villanueva, 1996).

De acuerdo a la Cámara de Diputados de la CDMX, las políticas públicas son el producto de la toma de decisiones del Estado frente a ciertos problemas de carácter público, dichos procesos implican omisiones o acciones de las instituciones gubernamentales, estas políticas están orientadas a la obtención de mayores niveles de bienestar social. Cámara de diputados. (2003).

Gastélum (2009) menciona que se puede definir a las políticas públicas como la resolución de un problema público reconocido en la agenda gubernamental, es básicamente la respuesta político-administrativa a una situación que la sociedad considera políticamente inaceptable. En este contexto, se define como un conjunto sistemático de acciones, deliberadamente coordinadas, las cuales son llevadas a cabo por diversos actores, tanto públicos como, en ocasiones, privados. Estos

actores disponen de recursos variados, establecen vínculos institucionales y poseen intereses distintos, todo ello con el objetivo de abordar y resolver de manera específica un problema que ha sido definido políticamente como de interés colectivo. Estas decisiones y acciones interrelacionadas se concretan en actos formales que poseen distintos grados de obligatoriedad. El propósito principal de estos actos es influir y modificar el comportamiento de ciertos grupos sociales, que se considera que han originado el problema colectivo a ser resuelto (conocidos como grupos-objetivo). Esta modificación de conducta se realiza en favor de otros grupos sociales, quienes sufren las consecuencias negativas del problema en cuestión y son, por tanto, los beneficiarios finales de las acciones emprendidas. De esta manera, se busca crear un equilibrio que mitigue los efectos adversos del problema, atendiendo tanto a sus causas como a sus consecuencias, y logrando una solución más equitativa y efectiva para la sociedad en su conjunto.

1.1.3 El ciclo de las políticas públicas

El ciclo de las políticas públicas es un modelo que describe las distintas etapas que atraviesan las políticas desde su creación hasta su evaluación, para poder comprender cómo se identifican los problemas, se diseñan soluciones, se implementan acciones y se evalúan los resultados.

Cristina Diaz (1998) menciona que el ciclo de las políticas públicas abarca diversas etapas clave que permiten la identificación, formulación, ejecución y evaluación de las acciones gubernamentales destinadas a resolver problemas específicos. La primera etapa es la construcción de la agenda, la cual implica la identificación inicial del problema, su definición precisa y su inserción dentro del conjunto de cuestiones que son consideradas prioritarias en el programa de decisiones y acciones del poder público. En esta fase, se determina qué problemas merecen la atención y los recursos del Estado y se establece su relevancia en el contexto general de la política pública.

La segunda etapa es la formulación de la política, donde se analizan y consideran diversas alternativas de intervención para abordar el problema identificado. En esta

fase, se adopta una decisión sobre la estrategia fundamental que se implementará, basándose en un análisis detallado de las posibles soluciones y sus implicaciones. Esta etapa es crucial, ya que determina la dirección y enfoque de las acciones que se llevarán a cabo.

La tercera etapa es la implementación del programa. Esta etapa implica la ejecución concreta de las estrategias y acciones decididas en la fase de formulación. Aquí, las políticas se traducen en acciones prácticas, involucrando a diversas instituciones y recursos para alcanzar los objetivos planteados. La implementación es una fase dinámica que requiere coordinación, monitoreo y ajustes continuos para asegurar que las acciones se estén llevando a cabo de manera efectiva y eficiente.

La última etapa es la evaluación de la política pública. Esta etapa es fundamental para medir y analizar los resultados de la implementación, verificando si los objetivos han sido alcanzados y si las acciones realizadas han tenido los efectos deseados. La evaluación permite identificar fortalezas, debilidades y áreas de mejora, proporcionando información valiosa para la toma de decisiones futuras.

Por último, el ciclo de las políticas públicas contempla la posible finalización o extinción de la política misma. Basándose en los resultados de la evaluación, se decide si la política debe continuar, ser modificada o concluida. Esta decisión se toma considerando la efectividad de la política en resolver el problema y su relevancia en el contexto actual. La finalización puede implicar el cierre de programas específicos o la redirección de recursos hacia nuevas prioridades.

1.1.4 Evaluación de las políticas públicas

Para Dye (2007), la evaluación de políticas públicas es el proceso de determinar los resultados y efectos de las políticas gubernamentales, comparando los resultados esperados con los observados. Este enfoque implica que la evaluación debe enfocarse principalmente en la efectividad de una política para resolver los problemas públicos que originalmente se intentaba abordar. La evaluación se considera un paso crucial para determinar si los objetivos originales de la política se han cumplido o no.

En su análisis, Dye resalta que la evaluación debe ser empírica y basarse en datos observables, lo que permite medir el éxito o fracaso de las políticas. El proceso se orienta a responder preguntas como: ¿Se alcanzaron los objetivos propuestos? ¿Se resolvió el problema público? ¿Cuáles son los efectos no previstos de la política? Además, según Dye, la evaluación es esencial para la toma de decisiones futuras, ya que permite corregir el curso de las políticas o rediseñar estrategias de intervención basadas en los resultados obtenidos.

En su caso, para Roth en su texto *Evaluación de políticas públicas: una aproximación conceptual y metodológica* (2002), ofrece una visión más integral y multidimensional de la evaluación. Roth afirma que la evaluación de políticas públicas debe abarcar no solo la medición de los resultados, sino también el análisis del diseño, implementación y efectos de una política. Para él, la evaluación es un análisis integral de las diversas fases de una política pública, que considera la eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia de los resultados obtenidos en relación con los objetivos propuestos, y promueve la participación de los actores involucrados.

Así mismo subraya la importancia de la integralidad en el proceso evaluativo, lo que implica que se deben considerar todas las etapas de una política, desde su diseño hasta sus efectos en el largo plazo. Además, destaca la necesidad de una evaluación multidimensional, que no solo mida el éxito en términos de cumplimiento de objetivos, sino que también evalúe la equidad (quiénes se benefician y quiénes se ven afectados), la eficiencia (cómo se han utilizado los recursos), y la pertinencia (si la política fue adecuada para el contexto en el que se implementó).

Otro aspecto clave en la visión de Roth es la participación de los actores involucrados en el proceso de evaluación, incluyendo tanto a funcionarios como a los beneficiarios de la política. Esta participación asegura que la evaluación sea más completa y refleje las experiencias y necesidades reales.

La evaluación de las políticas públicas permite analizar y valorar una política desde su inicio hasta su culminación, lo que ayuda a que las acciones u omisiones del

Estado, que generan efectos tanto positivos como negativos en la sociedad, puedan ser ajustadas, ampliadas o neutralizadas para abordar el problema que les dio origen (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2022).

Además, la evaluación de las políticas públicas facilita la implementación efectiva del concepto de “rendición de cuentas” en la sociedad, lo que brinda a los ciudadanos la capacidad de exigir a las autoridades públicas que justifiquen sus acciones. Esto debe realizarse dentro de un marco jurídico e institucional que respalde y permita el cumplimiento de esta exigencia. En este sentido, la evaluación de políticas públicas actúa como un mecanismo de control sobre quienes ejecutan los programas gubernamentales y toman decisiones públicas. Como resultado, el desarrollo de políticas públicas, así como de programas y proyectos, puede ser revisado y mejorado bajo la supervisión de la sociedad en su conjunto, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, el gobierno y los beneficiarios de las políticas (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2022).

La evaluación es fundamental porque su propósito es maximizar la eficiencia y eficacia de las políticas, programas o cualquier acción que sea diseñada o implementada tanto por el gobierno como por cualquier otra organización, buscando así alcanzar sus objetivos específicos y asegurar un uso adecuado de los recursos disponibles (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2022).

La formulación y ejecución de políticas públicas están directamente relacionadas con la capacidad del Estado para responder a problemáticas sociales de gran relevancia, como la desaparición de personas. En contextos de crisis o fallos institucionales, la ausencia de políticas efectivas de prevención, búsqueda y reparación agrava el problema, dejando a las víctimas y sus familias en una situación de vulnerabilidad. Por tanto, es esencial que las políticas públicas no sólo aborden la desaparición de personas desde un enfoque de justicia, sino que también integren mecanismos de protección, transparencia y evaluación, fundamentales para garantizar una respuesta integral y efectiva frente a esta problemática.

1.2 Derechos Humanos, Ciencias Políticas y Políticas Públicas

Para entender la relación que existe entre las ciencias políticas, las políticas públicas y los derechos humanos se hablará un poco sobre 2 apartados del texto “Los derechos humanos en las ciencias sociales, una perspectiva multidisciplinaria” de Estévez et al (2019).

En el apartado escrito por José Luis Velasco “Derechos Humanos y Ciencia Política” hace mención de que en la ciencia política, los derechos humanos se estudian principalmente en dos subdisciplinas: la teoría política y las relaciones internacionales, mientras que reciben menos atención en áreas como la política pública y la política comparada. A pesar de que los derechos humanos están estrechamente ligados a la legitimidad del poder, un concepto central en la ciencia política, no se aborda de manera explícita en el análisis de la democracia, la participación política o las instituciones. Esto resulta paradójico, dado que los derechos humanos son fundamentales para la legitimidad de los regímenes modernos y forman parte esencial de su estructura institucional.

Es importante un enfoque inductivo que tome en cuenta el contexto histórico concreto en el que se desarrollan estas doctrinas y normas, resaltando las conexiones y tensiones que pueden existir entre ellas.

Históricamente, el actual conjunto de normas sobre derechos humanos deriva de documentos normativos clave del siglo XVIII, como la Carta de Derechos de Inglaterra y las Declaraciones de los Derechos en Virginia y Francia. Estos documentos están profundamente vinculados al liberalismo, pero también han sido influenciados por otras doctrinas como el socialismo y el nacionalismo.

Los derechos humanos son el resultado de la interacción de diversas doctrinas políticas y al mismo tiempo se han convertido en una doctrina política en sí misma, defendida por movimientos activistas en todo el mundo.

Por otro lado en el apartado escrito por Manuel Canto Chac “Políticas Públicas y Derechos Humanos” menciona que las políticas públicas y los derechos humanos

han estado históricamente fundamentados en la premisa de que el Estado-nación es el actor central tanto para garantizar los derechos humanos como para tomar decisiones sobre políticas públicas. Sin embargo, la globalización ha puesto en duda esta centralidad, al introducir actores globales como las empresas transnacionales y organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de Comercio y el Banco Mundial, que ejercen poder fuera del control de los Estados nacionales. Mientras tanto, organismos multilaterales de carácter político, como las Naciones Unidas, tienen un papel normativo, sin capacidad real para influir en las políticas públicas de los gobiernos, a diferencia de los actores económicos, que muchas veces actúan en contra de los derechos humanos, especialmente en los países en desarrollo.

Este fenómeno no es circunstancial, sino que representa una transformación estructural que desafía el respeto a los derechos humanos. La globalización afecta al Estado nacional desde arriba, con presiones globales, y desde abajo, con demandas ciudadanas de mayor inclusión en las decisiones públicas. Los Estados se ven atrapados en redes de interdependencia donde las decisiones se toman colectivamente por múltiples actores con intereses contradictorios, lo que les impide controlar completamente el proceso.

El reto para las políticas con enfoque de derechos humanos es involucrar a actores internacionales, empresas y la sociedad en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que los derechos humanos, aunque universales, sólo son formalmente ratificados por los Estados. En algunos casos, como en grandes metrópolis de América Latina, se han hecho avances en la implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, siendo São Paulo, Ciudad de México y Buenos Aires ejemplos de experimentación en este campo. Estas ciudades concentran recursos y alianzas sociales que permiten innovaciones en políticas públicas, contrastando con los Estados nacionales limitados por el contexto global y con gobiernos locales con pocos recursos.

Por último, si bien los derechos humanos tienen el potencial de modificar las políticas públicas, este proceso requiere de enfoques dinámicos que integren tanto lo técnico como lo político. Aunque existen iniciativas técnicas en áreas como

educación y salud, aún falta una reflexión sistemática y crítica sobre cómo diseñar políticas públicas que efectivamente promuevan los derechos humanos. La clave para avanzar en esta dirección es la formación de coaliciones sociales que exijan a los Estados el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

1.3 Desaparición de personas y sus tipos

El rol de las ciencias sociales en la comprensión de la desaparición forzada requiere de un enfoque amplio y distinto. Para definir un fenómeno es importante recuperar aquellos elementos que lo caracterizan, que le otorgan identidad, aunque no se den en todos los casos. Así, en el ámbito de las ciencias sociales, la desaparición forzada se refiere a la privación de la libertad de una persona por parte de agentes del Estado, o de grupos privados asociados o tolerados por éste, quienes ocultan su paradero para ejercer violencia sobre ella de manera ilimitada, lo que usualmente culmina en su muerte. En tal caso, se ocultan los restos y las evidencias del crimen, buscando asegurar la impunidad y propagar el miedo. (Calveiro, 2021).

Calveiro (2021) señala que el núcleo de la desaparición se entiende desde la perspectiva de la desaparición forzada como una “tecnología política”, la cual abarca prácticas, instituciones y discursos específicos, conformando un dispositivo que “no es exclusivo de las dictaduras, sino también común en países democráticos”. Este dispositivo involucra una secuencia de procedimientos: localización de la víctima, secuestro o detención, ocultamiento de su paradero, abuso ilimitado, asesinato, y ocultación de los restos. Esta secuencia se sigue, incluso cuando no se verifica la implicación del Estado. El dispositivo, ya sea estatal, privado o mixto, se diseña para asegurar esta cadena de eventos, aunque en algunos casos algún paso no se completa. Por ejemplo, a veces el cadáver de un desaparecido es arrojado o exhibido públicamente. También, aunque inusual, hay sobrevivientes, pero estas excepciones no representan la norma del dispositivo, que busca apropiarse de las personas para explotarlas al máximo, incluso hasta su muerte, y deshacerse de ellas sin dejar rastro. (Calveiro, 2021).

1.2.2 Desaparición forzada

Analizaremos este concepto no solo como una violación grave de derechos humanos, sino también como una herramienta de represión y control social. A continuación, se abordarán los principales enfoques teóricos que explican la desaparición forzada centrándonos en la perspectiva política.

La desaparición forzada representa una violación múltiple y continuada de los derechos humanos. Esta implica entre algunas cosas, la privación del derecho a la libertad, el derecho a la seguridad y protección ante la ley, y el derecho a no ser sometido a tortura u otros tratos que sean crueles, inhumanos o degradantes. (Amnistía Internacional, 2017).

Dentro del contexto de las ciencias políticas, este fenómeno se analiza como un instrumento de represión y control social utilizado por gobiernos autoritarios o débiles, cuyos efectos no solo generan terror y desconfianza en la sociedad, sino que debilitan las instituciones democráticas y el estado de derecho (Feierstein, 2014).

Según la secretaría de gobernación y de acuerdo al artículo 2 de la convención contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se trata del arresto o cualquier otra manera de la privación de la libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas que actúan con la autorización de éste y se caracteriza por la negación de las autoridades a reconocer esta privación de la libertad evitando así que la víctima sea protegida por las leyes. (Centro Prodh, s. f.) Desde una perspectiva política, la desaparición forzada es vista como un mecanismo de represión que es utilizado por los Estados para eliminar opositores políticos y de alguna manera sembrar el miedo en la sociedad. Estos actos no solo violan derechos humanos, sino que también buscan desestabilizar y controlar a grupos que representan una amenaza al poder establecido. (Feierstein, 2014).

El crimen de la desaparición forzada es un delito que transgrede la integridad de las personas pues al sustraerla de su contexto se le priva del libre ejercicio de su autodeterminación. Este crimen no solo perjudica al desaparecido sino que también a los familiares pues viven en la incertidumbre de obtener noticias de la víctima. Los daños de la desaparición forzada son latentes, es decir dejan de agravarse los

daños hasta la presentación con vida y la reparación del daño. Esto último implica responsabilidad del Estado pues es la entidad encargada de procurar la justicia. En consecuencia, en el crimen de desaparición forzada se implican responsabilidades para funcionarios del Estado. Los responsables de este crimen también implican a funcionarios que oculten u obstaculicen información en las investigaciones pertinentes para dar con el paradero de la víctima. La desaparición es un delito complejo que atenta en contra de otras garantías como:

1. Derecho a la vida
2. derecho al trato digno
3. derecho a la libertad
4. derecho al debido proceso
5. derecho a la reparación del daño
6. derechos laborales y políticos

Bajo estas consideraciones este crimen no prescribe aunque se dé con el paradero pues se debe sancionar a los responsables, ya sea con los perpetuadores del acto o con funcionarios representantes del Estado.

La legislatura sobre la desaparición forzada comenzó a crearse después de la segunda guerra mundial. En los años ochenta se creó el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias gracias a las Naciones Unidas (ONU) que es el encargado de emitir recomendaciones para el crimen de desaparición de personas. A partir de la creación de este grupo diversos países han creado jurisprudencia para tratar estos casos.

Según la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas define la desaparición forzada como:

“La privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo

cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes” (Pérez Correa et al, 2022, p.7)

En México, en su campaña presidencial Vicente Fox prometió aclarar las desapariciones forzadas y diferentes crímenes cometidos en la guerra sucia. El 24 de junio de 2001 Santiago Creel propone al congreso de la unión una ley que crearía una fiscalía que indagara sobre crímenes del pasado que se relaciona con desaparición forzada. En noviembre del 2001, el titular de la comisión nacional Jose Luis Soberones presento el informe 17505 donde concentro la investigación de quinientos treinta y dos casos de tortura, asesinatos y desaparición forzada, esta resolución documento 275 casos plenamente documentados. (Castellanos et al, 2007). El 10 de diciembre del 2001 el senado ratificó la adhesión de México a la convención para la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de lesa humanidad, así como a la convención interamericana sobre la desaparición forzada de personas, aunque bajo ciertas condiciones basadas en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos según la cual impide la retroactividad en la planificación de las leyes. Es decir, México establecía su compromiso de garantizar derechos humanos para las víctimas de desaparición pero dejando fuera el fuero militar. En resumen los militares no podían ser castigados de las desapariciones forzadas anteriores a 1994.

1.2.3 Desaparición cometida por particulares

De acuerdo al artículo 34 de la Ley general en Materia de desaparición Forzada de Personas:

“Incorre en el delito de desaparición cometida por particulares quien prive de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero. A quien cometa este delito se le impondrá pena de veinticinco a cincuenta años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2017, p.16)

Además, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas consigna que la diferencia entre la desaparición

cometida por particulares y la desaparición forzada es quien ejecuta la conducta. La desaparición forzada es cometida por un funcionario o burócrata del Estado, en cambio la desaparición cometida por particulares es cometida por un particular.

“Artículo 2

A los efectos de la presente Convención, se entenderá por "desaparición forzada" el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.

Artículo 3

Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en el artículo 2 que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsables.” (Naciones Unidas, 2006, p.11).

Desde una perspectiva de políticas públicas, este tipo de desaparición plantea retos a la capacidad del Estado para garantizar la seguridad y la protección de los derechos humanos, lo que subraya la necesidad de políticas efectivas de prevención, investigación y justicia (Arriaga, 2018).

1.4 Definiciones de víctima

En el ámbito político y de la desaparición, se reconocen diversas clasificaciones de víctimas. Las familias, por ejemplo, sufren en tres ocasiones: primero, cuando su ser querido es desaparecido; segundo, cuando las instituciones no logran encontrarlo; y tercero, cuando enfrentan la estigmatización social. Esto se debe a que la desaparición suele ir acompañada de campañas de desprestigio, donde las víctimas son señaladas como criminales o vinculadas con el narcotráfico. De este modo, ante la opinión pública, se justifica la desaparición y se disminuye la

responsabilidad de las instituciones. La criminalización de las víctimas es una estrategia frecuente que impide la creación de acciones colectivas, pues genera vergüenza y dificulta la participación de la ciudadanía. (Cepeda et al, 2021).

A continuación se presenta en la tabla 1.4.1 que sintetiza las distintas dimensiones del concepto de víctima en el contexto de violaciones a los derechos humanos, en la que se destaca los derechos y los tipos de daños que pueden sufrir.

Tabla 1.4.1 Distintas dimensiones del concepto de víctima.

Característica	Descripción
Victima Directa	Persona que ha sufrido de manera inmediata un daño o violación a sus derechos humanos, ya sea por un delito o un acto de violencia.
Victima Indirecta	Familiares o personas cercanas a la víctima directa que sufren daños o afectaciones como consecuencia de la agresión o violación de derechos de su ser querido.
Victima Potencial	Personas o grupos que se encuentran en riesgo de sufrir una violación de derechos debido a su contexto o situación de vulnerabilidad (migrantes, periodistas, etc.)
Daño Físico	Lesiones corporales que afectan la integridad física de la víctima directa o indirecta, como resultado de un acto de violencia o represión.
Daño Psicológico	Afectaciones emocionales o mentales sufridas por la víctima debido a la

	experiencia traumática, como estrés postraumático, ansiedad o depresión.
Daño Material o Económico	Pérdidas económicas, bienes o patrimonio debido a la violación de derechos o un delito, afectando el bienestar económico de la víctima y su familia.
Derecho a la Justicia	Las víctimas tienen derecho a acceder a mecanismos legales y judiciales para buscar reparación del daño y castigo a los responsables.
Derecho a la Verdad	Derecho a conocer lo ocurrido y las circunstancias de la violación de derechos, especialmente en casos de desapariciones forzadas o violaciones graves.
Derecho a la Reparación	Compensación y medidas restaurativas, que pueden ser económicas, simbólicas o jurídicas, para reparar el daño causado a las víctimas.

Fuente: Elaboración propia con datos de: Ley General de Víctimas. (2013). Diario Oficial de la Federación.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288089&fecha=09/01/2013;

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2020). Las víctimas de violaciones a derechos humanos en México. <https://www.cndh.org.mx/informes>;

Amnistía Internacional. (2021). México: Impunidad interminable. Desapariciones forzadas y el rol del Ejército en México. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/03/mexico-desapariciones-forzadas-y-el-rol-del-ejercito/>;

Naciones Unidas. (2006). Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced-disappearance>

1.3.1 Víctima directa

Personas físicas que hayan sufrido algún daño ya sea económico, físico, mental, emocional o, en general, cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2024).

En el ámbito político, las víctimas directas representan una violación flagrante de los derechos fundamentales, lo que genera un impacto en la legitimidad de las instituciones que deben protegerlas. Según Feierstein (2014), la desaparición forzada busca invisibilizar al opositor político o al individuo vulnerable, eliminando su capacidad de actuar en la vida pública.

1.3.2 Víctima indirecta

Se considera familiares o personas responsables a quienes tengan una conexión cercana con la víctima directa. En casos de desaparición, se incluyen aquellos con algún parentesco de sangre o por correlación con la persona desaparecida, sin importar cuál sea el grado o el parentesco que se tenga (como hijas, nietas, padres, abuelos, etc.), como familiares que sean más indirectos (primos, tías, sobrinas). También se incluyen las parejas, ya sea a través de matrimonio, concubinato, u otros arreglos similares, así como aquellos que dependían económicamente de la persona que se encuentra desaparecida o no localizada. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2024).

En el diseño de políticas públicas, es necesario integrar enfoques que reconozcan el impacto psicológico y social en estas víctimas, incluyendo políticas de reparación y apoyo psicosocial (CIDH, 2015). Políticamente, la movilización de las víctimas indirectas ha sido clave en la lucha por la verdad y la justicia, generando presión sobre el Estado para que actúe frente a las desapariciones (Arriaga, 2018).

1.3.3 Víctima potencial

Personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima, ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito, por ejemplo una persona defensora que haya recibido amenazas por buscar a la víctima directa. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2024).

En el ámbito de las ciencias políticas, la existencia de víctimas potenciales señala la persistencia de condiciones estructurales de violencia y exclusión que requieren cambios profundos en las instituciones de seguridad y justicia (Feierstein, 2014).

En conclusión, este capítulo ha cumplido con el propósito de establecer una base para comprender de manera integral el fenómeno de la desaparición de personas desde el enfoque de las políticas públicas. A lo largo de sus tres apartados se ha expuesto de manera detallada cómo las políticas públicas operan en el contexto de los problemas sociales, sentando las bases para el análisis que se llevará a cabo.

En el primer apartado, se abordó qué es un problema público, cómo se identifica y cómo las políticas públicas intentan darle solución, lo cual es fundamental para entender cómo se enmarca la desaparición de personas como un desafío que el Estado debe enfrentar. Asimismo, se ofreció una definición clara de las políticas públicas y se analizó el ciclo que estas atraviesan, desde la identificación del problema hasta su implementación y evaluación. Este apartado finalizó con un enfoque específico en la evaluación de políticas públicas, lo que permite tener un criterio para medir la eficacia de las acciones estatales en materia de desaparición. El segundo apartado, centrado en la desaparición y sus tipos, permitió distinguir entre dos categorías esenciales: la desaparición forzada, que involucra la participación directa o indirecta de agentes del Estado, y la desaparición cometida por particulares, esta distinción es clave para entender las diversas dinámicas y responsabilidades que pueden estar en juego en cada caso.

Finalmente, el tercer apartado ofrece una clasificación sobre las diferentes definiciones de víctimas, clasificando entre víctimas directas, indirectas y potenciales, este apartado no solo amplía la comprensión del impacto de las

desapariciones, sino que también aporta claridad sobre quiénes deben ser considerados en los mecanismos de justicia, reparación y verdad.

En su conjunto, este capítulo ha proporcionado las herramientas conceptuales necesarias para analizar la problemática de la desaparición de personas, sus implicaciones en las políticas públicas y el rol del Estado y de la sociedad en su solución.

2. Evolución Histórica de la Desaparición de Personas en México.

La desaparición de personas en México es una problemática que ha dejado profundas heridas en la sociedad. Este marco histórico permite identificar el desarrollo del problema, las respuestas del Estado ante esta situación y poner en contexto su evolución.

Este capítulo se divide en seis apartados, donde se observa la evolución de las políticas y estrategias gubernamentales frente a esta problemática.

En el primer apartado, "El siglo XX y la llamada guerra sucia", se abordan las desapariciones forzadas ocurridas en el contexto de la represión estatal durante las décadas de los sesenta y setenta. En el segundo apartado, "Estrategias de seguridad y la 'guerra contra el narcotráfico'", se exploran las políticas de seguridad implementadas a partir de los años 2000 y su relación con el incremento de las desapariciones. El tercer apartado, "Caso Ayotzinapa y la verdad histórica", analiza uno de los casos más emblemáticos de desaparición forzada en tiempos recientes, así como las versiones oficiales que surgieron en torno a los hechos. En el cuarto apartado, "Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)", se examina la creación y el impacto de este registro como herramienta para dimensionar la magnitud del problema. El quinto apartado, "Ley General en Materia de Desaparición", expone el marco legal diseñado para combatir este delito. Finalmente, el sexto apartado, "Comisión Nacional de Búsqueda", evalúa el papel de esta comisión en la implementación de políticas de búsqueda y localización de personas desaparecidas.

2.1 El siglo XX y La llamada "Guerra sucia"

En el mundo contemporáneo podemos rastrear la aplicación de la desaparición forzada desde la segunda guerra mundial. El régimen totalitarista de Alemania emitió el "Decreto de la noche y niebla". Este decreto tenía la finalidad de controlar

a los opositores de territorios ocupados (González Amador, 2022, 20). La resolución de los nazis fue trasladar secretamente a todo opositor a campos de concentración. Con respecto a Latinoamérica, la desaparición forzada surgió después del impacto de la revolución cubana y fue la respuesta de diferentes países ante la proliferación de grupos armados inspirados en la estrategia de guerra de guerrillas propuesta por Ernesto Guevara de la Serna. El caso de México, inscrito también en la proliferación de guerrillas de inspiración guevarista, tiene características particulares, ya que, mientras el gobierno mexicano asilaba políticamente a perseguidos por las dictaduras militares de sudamérica se instalaron en el país prisiones clandestinas donde agentes del estado secuestraba torturaba y ejecutaba a disidentes políticos.

La desaparición de personas en México ha marcado profundamente la historia de nuestro país. Los orígenes se remontan a las décadas de 1960 y 1970 del siglo XX. En México, diversos grupos guerrilleros actuaron en distintos puntos del país como: las sierras de Chihuahua y Guerrero; o centros urbanos como Guadalajara, Ciudad de México y Monterrey. Ante esto, el Estado decidió enfrentar a estos grupos, pero no bajo el amparo de la ley, sino con acciones que rebasaban, incluso, los marcos legales instituidos por el propio Estado en nuestro país. A este periodo de conflictos entre grupos guerrilleros y el aparato gubernamental se le conoce como "guerra sucia". (Mendoza, 2011).

Los grupos opositores de México han tenido una presencia importante en la historia del país. Algunas agrupaciones inconformes apostaron por tomar las armas para enfrentar a los gobiernos del PRI. Los oponentes del régimen fueron o bien de derecha como cristeros y sinarquistas o bien de izquierda como la Liga Comunista 23 de Septiembre y el Partido de los Pobres. Para controlar a los disidentes, el gobierno mexicano creó la Dirección Federal de Seguridad (Aguayo, 2001, 62). Este organismo gubernamental tuvo el objetivo de infiltrar a grupos radicales que pusieran en peligro el orden social. En noviembre de 1965 se fundó el Grupo de Investigaciones Especiales C -047, órgano dependiente de la DFS que se encargó de enfrentar a los grupos guerrilleros. Antes de la instauración de la DFS, el estado mexicano encarcelaba a sus opositores con la acusación del delito de disolución

social. Con el triunfo de la revolución cubana una parte de la izquierda antagónica al partido del estado se radicalizó tomando como forma de participación política la lucha guerrillera. La primera guerrilla surgió en Chihuahua en el año 1964, dos años después, Genaro Vázquez en Guerrero se alzaba en armas con la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria, posteriormente un año antes de 1968, Lucio Cabañas se internaba en la sierra de Atoyac con el Partido de los Pobres. (Castellanos & Jiménez Martín del Campo, 2007) Así, desde la segunda mitad de los años sesentas del siglo pasado surgieron grupos armados. Se puede afirmar que el surgimiento de estos grupos se debe a: 1) la insuficiente respuesta del estado para satisfacer demandas de la población, 2) la actitud represiva del estado ante grupos inconformes, 3) la progresiva radicalización de las organizaciones civiles; no se puede reducir la explicación del fenómeno soslayando las condiciones sociales y la actuación del estado. (Montemayor, 1999, 17) La respuesta del estado para combatir a la guerrilla consistió en perseguir, torturar, aprensiones colectivas, ejecutar sin proceso judicial y la desaparición forzada. La historiografía oficial denomina este proceso como guerra sucia.

En este conflicto entre guerrilleros y el Estado, el régimen llevó a cabo múltiples acciones que violentaban los derechos humanos como: el encarcelamiento ilegal, la desaparición forzada, la detención de familiares de guerrilleros y la tortura. El gobierno ejerció terror a través del poder para enfrentar a grupos subversivos. La denominada guerra sucia se llama así porque existe un rechazo a seguir el camino de la ley cuando la meta es la ley misma. Es decir, existe una contradicción entre los principios legales del estado y las acciones de los agentes del Estado. La violación a los derechos humanos se hace desde el poder, en este caso desde el Estado mismo. No se responde desde la legalidad, sino que desde la ilegalidad como las torturas, asesinatos, injusticia. (Mendoza, 2011).

Lo que define el carácter de la guerra sucia es, precisamente, el rechazo del Estado a actuar dentro del marco de la ley. Aunque el gobierno debía responder a la insurgencia armada de manera legal, optó por linchar con furia a los guerrilleros. Aquellos señalados de pertenecer a la guerrilla, al ser detenidos, enfrentan varios

destinos posibles: podrían ser enviados a cárceles clandestinas y luego a cárceles legales, ser desaparecidos o asesinados. A quienes se mantenía con vida, generalmente se les torturaba antes de ser presentados ante el Ministerio Público, o morían durante la tortura. Muchos fueron detenidos ilegalmente en el Campo Militar Número Uno, acondicionado como cárcel clandestina, donde varios de los desaparecidos fueron vistos con vida por última vez. (Mendoza, 2011).

La tortura en el marco de la guerra sucia en México fue utilizada para deslegitimar a las víctimas, presentándolas como delincuentes y terroristas en lugar de luchadores sociales con programas políticos y demandas de cambio. El discurso oficial negó las causas y la legitimidad de su lucha, con el apoyo de la prensa nacional que reforzó esta narrativa. De este modo, se ideologiza a las víctimas y se les condenó al olvido, mientras la versión oficial sostenía que nada de lo ocurrido durante la guerra sucia era real, negando así la existencia de estos hechos. (Mendoza, 2011).

De este modo, la tortura continúa utilizándose como un método para investigar crímenes, obtener confesiones, extorsionar dinero y aplicar castigos; se mantiene porque quienes la practican saben que no enfrentarán consecuencias y porque la sociedad exige un castigo inmediato para los criminales, lo cual está relacionado con las fallas del sistema de justicia penal. (Mendoza, 2011).

En México, durante la guerra sucia, la estrategia del gobierno fue promover el olvido. Se recurrió al silencio, apoyado por los medios de comunicación, tanto televisivos como escritos. La guerrilla no fue reconocida como tal, sino etiquetada como delincuentes y terroristas. Este movimiento, como actor social, quedó invisible para una gran parte de la población mexicana, ya que al no reconocerse la existencia de guerrilleros, tampoco se aceptaban los abusos contra ellos. Así, se configuró un olvido programado: sin información sobre la represión, esta simplemente no existió. Este manejo del tiempo ha definido la relación entre memoria y olvido, permitiendo que la impunidad prevalezca: lo que no se conoce o recuerda, no pasó; no está en la conciencia social y, por tanto, no puede ser juzgado. (Mendoza, 2011).

Se tiene el primer registro de una desaparición forzada documentada en México con el caso de Epifanio Avilés (Castro Avilés, 2024). El 19 de mayo de 1969 soldados detuvieron a Epifanio en el poblado de Las Cruces, en Guerrero, desde ese momento sus familiares no saben nada de él. Otro caso muy famoso por la trascendencia internacional fue el caso de Rosendo Radilla Pacheco en la sierra de Atoyac. El caso de Rosendo Radilla es importante ya que su caso llegó hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos donde se condenó al Estado mexicano como responsable de su desaparición. En todos los casos de desaparición forzada del periodo de la guerra sucia, los familiares de los desaparecidos emprendían una búsqueda para encontrar a las víctimas. Estas desapariciones fueron una señal para algunos opositores (Montemayor,2010). Los Familiares que emprendían la búsqueda siempre se encontraban con la omisión de los funcionarios del estado. El 28 de agosto de 1978, diez años después de que el ejército no permitiera ninguna manifestación de gente crítica al estado en el zócalo de la Ciudad de México, Familiares, principalmente madres, de víctimas de desaparición forzada instalaron una huelga de hambre para exigir la presentación con vida de desaparecidos. El grupo, conformado por 84 mujeres y 4 hombres, tomó uno de los altares de la Catedral con una manta que contenía la leyenda “Los encontraremos”. Los protestantes portaban pendones con fotografías de las víctimas. La huelga duró cuatro días y consiguieron una Ley de Amnistía con la que prometía beneficiar a exiliados y perseguidos políticos. (CNDH, s.f.)

2.2 Estrategias de seguridad y la “Guerra contra el narcotráfico”

Las desapariciones en México no son un fenómeno reciente como ya se mencionó anteriormente. Las desapariciones tienen una característica nueva en el contexto contemporáneo. Si anteriormente, en la guerra sucia, las víctimas eran opositores al régimen priista; las actuales desapariciones ya no son solamente contra opositores del sistema. Este fenómeno ha incrementado alcanzado a la población civil y que no está relacionada con la política. El crimen de desaparición forzada ha crecido exponencialmente desde el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa.

Para contextualizar, En el 2006 Felipe Calderón inicia el segundo gobierno del Partido de Acción Nacional después de la hegemonía de setenta años del Partido Revolucionario Institucional. La llegada del segundo panista al gobierno estuvo marcada por una profunda controversia, ya que se dudó mucho de la legitimidad del resultado de las elecciones. En las elecciones presidenciales de México del 2006 la diferencia entre los dos candidatos, Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador, fue de 0.56%. Así, Calderón emprendió una estrategia para obtener mayor legitimidad al inicio de su gobierno de facto. La estrategia de Felipe Calderón consistió en tratar de solucionar un problema legítimo como el incremento del comercio ilegal de sustancias adictivas. Por esta razón, Calderón decidió ocupar al ejército en labores de combate al narcotráfico. Desde ese momento las desapariciones en México han crecido de manera imparable a un promedio de 15 personas al día. (AVILES, 2024)

La llamada "guerra contra el narcotráfico" comenzó oficialmente en diciembre de 2006, cuando el presidente Felipe Calderón lanzó una serie de operativos militares con el objetivo de combatir a los cárteles de la droga que operaban en el país. Esta guerra ha tenido profundas repercusiones en la sociedad mexicana, con un saldo de miles de muertos y desaparecidos. (Astorga, 2016).

El origen de esta guerra tiene origen en décadas anteriores, cuando el narcotráfico empezó a consolidarse en México como una actividad altamente lucrativa. A finales de los años 80 y 90, los cárteles mexicanos, como el de Sinaloa, Tijuana y Juárez, se fortalecieron, en parte debido a la caída de los cárteles colombianos y al traslado de rutas de tráfico de drogas hacia México (Osorno, 2011).

En 2006, Calderón asumió la presidencia en un contexto de creciente violencia la cual estaba vinculada al narcotráfico. Con la intención de restablecer la seguridad, desplegó a las fuerzas armadas en varias zonas del país, marcando así el comienzo de la guerra contra el narcotráfico. Esta estrategia fue respaldada por Estados

Unidos a través de la Iniciativa Mérida, un programa de cooperación en materia de seguridad entre ambos países (Grillo, 2016).

La estrategia de Felipe Calderón consistió en usar al Ejército y la Marina para combatir a los cárteles de la droga. Sin embargo, esto tuvo efectos contraproducentes. En lugar de disminuir la violencia, los enfrentamientos entre las fuerzas del Estado y los cárteles provocaron un aumento en las muertes violentas. Además, la fragmentación de los cárteles, resultado de la captura o muerte de sus líderes, llevó al surgimiento de nuevos grupos criminales y a la intensificación de las luchas internas (Astorga, 2016).

La diferencia fundamental con las desapariciones de los años pasados consiste en encubrir el crimen, o soslayarlo, calificándolo como un daño colateral. Se presentó este hecho, al menos en el discurso gubernamental como un crimen entre particulares. Se comenzó a utilizar el término “levantón” para hacer referencia a aquella persona privada de su libertad y de la cual no se pide una negociación económica o se tiene algún interés político. Es importante aclarar que la mayoría de estos casos, como la desaparición forzada de la guerra sucia estaban acompañados de torturas y ejecuciones extra judiciales. Una segunda característica de estas nuevas desapariciones es el cambio en las características demográficas de las víctimas. Ahora ya no solo se trataba de militantes jóvenes de entre dieciocho y treinta años sino de mujeres, jóvenes, niños, adolescentes, personas de la tercera edad, periodistas, funcionarios públicos relacionados ilegalmente con la actividad del narcotráfico, migrantes, presidentes municipales. Un tercer elemento más de distinción es que los perpetradores de la desaparición son miembros de algún grupo criminal. Estos miembros de grupos criminales al rivalizar con otros grupos capturan a personas con el fin de ganar territorio para la comercialización de drogas.

En resumen, podemos ver que esta nueva modalidad de desaparición ha evolucionado ya no es únicamente por razones políticas, ahora corre peligro toda la población.

Para solucionar el problema de la desaparición forzada el estado mexicano ha elaborado distintas estrategias. Aunque, no se ha podido dar solución a esta gran

crisis por lo menos hasta el 2014, no existía una base de datos de dactilografía, ADN, genética y mucho menos alguna base sobre los desaparecidos quienes podrían estar vinculados a estos crímenes de lesa humanidad por lo menos así lo reporta Anilu Abigail Córdoba Gallardo y Víctor Vázquez Solís en un estudio de aquel año.

Las consecuencias de la guerra contra el narcotráfico fueron devastadoras. Según cifras oficiales y estimaciones de diversas organizaciones, más de 300,000 personas murieron, y más de 100,000 están desaparecidas. Además, la violencia desplazó a miles de personas y generó una crisis de derechos humanos que incluyó ejecuciones extrajudiciales, torturas y desapariciones forzadas. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2016).

Hasta aquí podemos resumir que en la actualidad, desde el 2006 las desapariciones forzadas han incrementado drásticamente como resultado de una mala estrategia gubernamental.

2.3 Caso Ayotzinapa y la “Verdad Histórica”

El caso de los 43 estudiantes desaparecidos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa ha conmovido a la sociedad. Este crimen derivó en el repudio social escalando a nivel nacional e internacional. Podemos afirmar que el caso de Ayotzinapa constituye un crimen de Estado, además, es uno de los episodios más importantes y controversiales en la historia reciente de México particularmente con relación a la desaparición de personas, este caso ha puesto en evidencia la impunidad que se vive en el país. (Gómez, M. 2015).

El caso de Ayotzinapa no es un hecho fortuito o espontáneo, por el contrario, es una muestra de la mecánica de violación a los derechos humanos y de la impunidad que se vive en el país. Lo primero por mencionar es que el caso se da en uno de los Estados más conflictivos y con mayor desigualdad. Recordemos que históricamente en el Estado de Guerrero han surgido varios grupos armados. Particularmente en dicha entidad de la federación nacieron la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria y el Partido de los Pobres, con Genaro Vázquez Rojas y Lucio

Cabañas respectivamente. Además, la historia de los movimientos armados no termina en el periodo de la guerra sucia. Después de la muerte de dos de los guerrilleros más importantes, Genaro y Lucio, los grupos armados siguieron operando en la sierra de Guerrero. (Martínez Torres, 2006, 74) En los años noventa salieron a la luz pública más grupos armados tal es el caso del Ejército Popular Revolucionario (EPR), el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), Tendencia Democrática Revolucionaria (TDR), entre otros. (Martínez Torres, 2006, 93) Ante la emergencia de movimientos armados el Estado mexicano ha optado por dejar la solución de los conflictos a los militares. (Comisión de la Verdad del estado de Guerrero, 2021, 25) Otro punto importante por mencionar es la existencia de violencia derivada de la guerra contra el narcotráfico. Con el inicio de la estrategia calderonista contra los grupos delictivos incrementó la violencia en el estado de Guerrero. En el estado de Guerrero se ha ido incrementando el cultivo de marihuana y amapola a causa de la creciente demanda en Estados Unidos. Tras la firma del TLC incrementa el tráfico de todo tipo de mercancía incluyendo las drogas. En consecuencia, la violencia crece exponencialmente en la medida que diferentes bandas de narcotraficantes utilizan los campos fértiles de la sierra de Guerrero para la producción de drogas. (Santiago & Illades, 2019, 256) Un tercer elemento importante de mencionar es el movimiento normalista de la Escuela Normal Isidro Burgos. Las escuelas normales rurales del país tienen una historia compartida con la Federación de Estudiantes Campesinos de México (FECSM). El objetivo de esta organización es defender y mejorar la existencia de las escuelas normales del país. Este objetivo ha confrontado a todos los gobiernos mexicanos desde los años treinta. Particularmente, desde el advenimiento de los gobiernos neoliberales en México ha incrementado la confrontación entre los estudiantes de la FECSM y el gobierno, federal y estatales. Como resultado de la aplicación de las políticas neoliberales ha disminuido el apoyo gubernamental a las normales rurales, en algunos casos se han cerrado algunas escuelas, esto ha generado una polarización extrema entre el gobierno y el estudiantado normalista. (Téllez Pérez, 2005, 52) En resumen, el caso de la desaparición forzada de los normalistas se contextualiza en: el incremento de la violencia en el estado de Guerrero, la embestida gubernamental

de las normales rurales y principalmente con la participación de los militares para controlar a los grupos inconformes.

El 26 de septiembre de 2014, los estudiantes normalistas de la escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa, buscaban recursos en Iguala para asistir a la Ciudad de México para asistir a la marcha conmemorativa de la masacre de estudiantes del 2 de Octubre de 1968. Al mismo tiempo en Iguala la esposa del gobernador celebraba un acto conmemorativo del DIF estatal (Cano, 2014). Sin embargo, en un primer ataque los estudiantes fueron interceptados por policías municipales de Iguala. El primer ataque de la policía municipal se produjo en dos puntos diferentes de Iguala: el primero en la esquina de Juan Álvarez y Periférico Norte, el segundo punto frente al Palacio de Justicia del estado. Las policías municipales de Iguala y de Cocula abrieron fuego resultando herido el estudiante Aldo Gutiérrez quedó herido, este último no resultó muerto pero sigue en coma hasta el día de hoy. En el primer ataque resultó muerto Daniel Solís Gallardo. También participaron policías ministeriales del estado y un agente militar fue testigo del evento (Ocampo, 2014). Algunos testimonios afirman que también participaron policías municipales de Huitzuco. Casi una hora después del primer ataque, ya con la presencia de la prensa y de integrantes de la Coordinadora Estatal de Guerrero, policías dispararon, por segunda ocasión, en contra de los estudiantes, en este ataque fallecieron dos estudiantes: Julio César Mondragón Fuentes y Julio César Ramírez Nava. Al mismo tiempo del segundo ataque, otro grupo de policías disparó a integrantes del equipo de fútbol “Los Avispones”, momentos después de haber sido detenidos por la Policía Federal en este ataque murieron tres personas más: Blanca Montiel Sánchez, pasajera de un taxi que pasaba por el lugar; Víctor Manuel Lugo Ortiz, chofer del autobús donde viajaban el equipo de “Los Avispones”; y David Josué García Evangelista, menor de edad integrante de “los Avispones”. Minutos después se desarrollaron cuatro ataques cerca del poblado de Santa Teresa, a una distancia de 20 kilómetros (Proceso, 2014). El resultado final fue 6 personas muertas, 25 heridas y 43 estudiantes detenidos y luego desaparecidos. (Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, 2022)

Las primeras investigaciones oficiales fueron realizadas por la Procuraduría General de la República (PGR). Concluyeron que los estudiantes fueron entregados por los policías municipales al cártel “Guerreros Unidos”, quienes los asesinaron e incineraron en un basurero ubicado en Cocula, Guerrero, en lo que se conoció como la “verdad histórica”. Sin embargo, esta versión se cuestionó de manera casi inmediata debido a las inconsistencias y la falta de pruebas científicas concluyentes, lo que llevó a la creación de un grupo interdisciplinario de expertos independientes (GIEI) por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), quien evidenció la posible tortura y la manipulación de las pruebas, además se señalaron la posible participación del ejército y otras fuerzas de seguridad en los hechos, lo que complicó aún más el caso. (Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, 2022).

En los años siguientes Andrés Manuel López Obrador reabre el caso creando en 2018 una Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa, con el objetivo principal de esclarecer los hechos relacionados a la desaparición de los 43 estudiantes, esta tiene como misión garantizar que se realicen todas las diligencias necesarias para que se haga justicia, así como proporcionar apoyo a los familiares de las víctimas. (Lanuza et al, 2024)

En 2020 la investigación oficial reconoció que la “verdad histórica” había sido un montaje, y se emitieron nuevas órdenes de aprehensión contra militares y funcionarios relacionados con el caso, en septiembre de 2022 el gobierno mexicano informó que, tras nuevos hallazgos se logró identificar restos de por lo menos uno de los estudiantes en un sitio distinto al basurero de Cocula, lo que contradice la versión principal de los hechos. (Lanuza et al, 2024)

2.4 Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)

El Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), establecido el 17 de abril de 2012, estuvo a cargo del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), una entidad administrativa que

dependía de la Secretaría de Gobernación. Durante su funcionamiento, desde su creación en abril de 2012 hasta que fue derogado con la entrada en vigor de la nueva Ley General en enero de 2019, su principal función consistió en gestionar y centralizar la información en una base de datos electrónica sobre personas extraviadas o desaparecidas. Además, incluía a personas internadas en instituciones de atención, detención o resguardo, cuya identidad, filiación o domicilio se desconocían, con el fin de colaborar en las investigaciones para su búsqueda, localización o reencuentro con sus familiares y hogar. (Data Cívica, 2024).

El RNPED operaba a través de dos procesos fundamentales: uno de alimentación y otro de actualización. Se nutría de información procedente de averiguaciones previas, carpetas de investigación y actas circunstanciadas, reportadas por las fiscalías o procuradurías estatales y los Ministerios Públicos federales a la Procuraduría General de la República (PGR). Esta última, tras procesar y supuestamente depurar la información, la entregaba al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), quien publicaba los datos en dos bases de acceso público: una correspondiente al fuero federal y otra al fuero común. A través del sitio web, los usuarios podían realizar búsquedas de personas desaparecidas introduciendo datos específicos como nombre, apellido, estado, sexo y edad. Al completar los campos de búsqueda, se desplegaban los registros que coincidían con la información ingresada. (Data Cívica, 2024).

A pesar de que la metodología del RNPED afirmaba que los registros eran “depurados y actualizados por la Procuraduría General de la República”, la realidad es que gran parte de la información contenía errores evidentes. Esto se debía al proceso por el cual se generaba el RNPED, lo que provocaba duplicidad o inexactitudes debido a la falta de conexión con otras bases de datos oficiales, como el Registro Nacional de Población (RENAPO), que podría haber validado datos de las víctimas, como nombre, sexo y fecha de nacimiento. Estas fallas hacían del RNPED una herramienta deficiente para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas. (Data Cívica, 2024).

2.5 Ley General en Materia de Desaparición

El origen de esta ley está relacionada directamente con el periodo de gobierno de Felipe Calderón y su estrategia de seguridad comúnmente llamada “Guerra contra el Narcotráfico”, ya que debido a esto aumentaron alarmantemente los casos de desapariciones, en consecuencia los familiares de las víctimas de desaparición y algunos organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas comenzaron a insistir en la necesidad de una reforma legal en México para darle solución a dicha problemática. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2016).

Tras un largo proceso de redacción impulsado por las familias de personas desaparecidas y organizaciones de derechos humanos y de ejercer una presión significativa al gobierno, en 2017 durante el gobierno de Enrique Peña Nieto fue promulgada la La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2016).

Esta ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017 y vigente desde el 16 de enero de 2018, tiene mayor rango que las leyes federales y locales de los estados. Establece la distribución de competencias y la coordinación entre las autoridades de distintos órdenes de gobierno para la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, el esclarecimiento de los hechos, y la prevención, investigación, sanción y erradicación de los delitos relacionados con la desaparición forzada de personas y la desaparición cometida por particulares. Su finalidad es asignar las facultades para investigar las desapariciones y buscar a los desaparecidos, tipificar adecuadamente estos delitos, establecer un sistema nacional de búsqueda, crear la Comisión Nacional y las Comisiones Locales de Búsqueda, así como el Registro de Personas Desaparecidas, y reconocer los derechos de las víctimas, facilitando la participación de los familiares en los procesos. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2023).

2.6 Comisión Nacional de Búsqueda

Debido a la necesidad de un órgano específico, con recursos y facultades claras, para liderar y coordinar los esfuerzos de búsqueda en todo el país, es creada La Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) la cual es un organismo gubernamental y órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, responsable de coordinar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones de búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas y no localizadas en México. Creada el 17 de noviembre de 2017, la CNB responde a la necesidad de abordar la problemática de las desapariciones, un tema sensible y prioritario para el Gobierno de México. Su labor abarca tanto la búsqueda en vida como la búsqueda forense para la identificación de cuerpos y restos humanos, aplicando un enfoque individualizado o masivo según el caso, y opera un Centro Nacional con competencia en todo el territorio nacional. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2023).

El actual presidente, Andrés Manuel López Obrador, criticó abiertamente la estrategia de sus predecesores y propuso una política de "abrazos, no balazos", enfocada en atacar las causas sociales de la violencia en lugar de continuar con la militarización. Sin embargo, la violencia y la guerra contra el narcotráfico continuó siendo un tema central en la política y la sociedad mexicana. (Grillo, 2016).

En conclusión, este capítulo ha expuesto de manera cronológica y estructurada los principales acontecimientos en la historia de la desaparición de personas en México, desde la represión estatal en la guerra sucia hasta los esfuerzos recientes por institucionalizar mecanismos de búsqueda y justicia. A lo largo de los seis apartados, se ha podido apreciar cómo las políticas de seguridad, la impunidad y la falta de respuesta estatal han agravado este fenómeno, mientras que los intentos por

implementar registros y leyes específicas, aunque importantes, siguen enfrentando enormes desafíos.

El caso de Ayotzinapa, como se señaló, marca un antes y un después en la conciencia colectiva sobre las desapariciones, visibilizando la urgencia de cambios profundos en la forma en que el Estado responde a estas crisis. La creación de la Ley General en Materia de Desaparición y la Comisión Nacional de Búsqueda representan avances significativos, pero la magnitud del problema exige una mayor coordinación y compromiso para garantizar justicia y verdad a las víctimas y sus familias.

3. “Buenas Prácticas y Desafíos en el Programa Nacional de Búsqueda de Personas: Un Análisis de Contenido”

En este capítulo se presenta un análisis detallado del Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PNBP), el cual constituye uno de los ejes principales en la estrategia nacional para enfrentar la crisis de desapariciones en México. A través de tres secciones, se examina el contenido del programa, con el objetivo de identificar tanto sus avances como sus áreas de oportunidad.

En la primera sección ofrece una descripción general del Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PNBP), destacando su estructura, objetivos, y los actores clave involucrados en su ejecución. En la segunda sección, se explora la revisión del contenido del programa, en la tercera se analiza el estado de las herramientas contempladas por el programa, prestando especial atención a aquellas que ya han entrado en operación y en la última se presentan los resultados finales, las buenas prácticas y los retos pendientes.

A lo largo de este capítulo, se busca proporcionar una visión integral del PNBP, subrayando tanto los logros alcanzados como los desafíos que aún persisten en su implementación.

Descripción General del Programa

El desarrollo del Programa Nacional de Búsqueda y Localización inició en 2019 mediante diversos instrumentos y normativas contemplados en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda, mencionada previamente en el capítulo anterior. Este programa busca orientar y fortalecer los esfuerzos institucionales para enfrentar el problema de la desaparición de personas,

involucrando a todos los niveles de gobierno, los familiares de las víctimas, la sociedad civil, colectivos y el público en general.

Asimismo, tiene como objetivo establecer los principios clave de la política pública relacionada con la búsqueda, localización e identificación de personas, convirtiéndose en un eje central de la política pública nacional. Este enfoque busca coordinar los esfuerzos y responsabilidades de las instituciones para mejorar la capacidad de respuesta del Estado mexicano. Como herramienta de política pública, el programa está diseñado para ser de carácter transexenal y debe definir las acciones necesarias para esclarecer el destino y paradero de las personas desaparecidas, con el fin de reunirlos nuevamente con sus familias. (Secretaría de Gobernación, 2023).

3.1 Análisis y Buenas prácticas del PNB

El Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y no localizadas (PNBP) tiene un gran potencial para mejorar la respuesta del Estado ante la desaparición de personas en México, debido a que para su construcción se hizo un análisis detallado de la dimensión del fenómeno de la desaparición de personas en México.

A partir de las problemáticas identificadas se definieron 89 líneas de acción las cuales establecen las acciones que las instituciones y autoridades que los tres órdenes de gobierno ejecutarán, a su vez están organizadas por ejes de intervención con el objetivo de organizar las distintas actividades para lograr una articulación de manera sistemática. Estos ejes de intervención permiten la clasificación y organización de las líneas de acción de acuerdo al tipo de intervención que se requiera ya sea para la planificación o implementación del programa.

Los nueve Ejes de Intervención permiten establecer una sólida colaboración interinstitucional. 1. Gestión pública orientada a resultados: agrupa las acciones destinadas a optimizar la operación y mejorar la eficacia y eficiencia del sistema. 2. Infraestructura y equipamientos especializados: abarca las acciones que determinan los modelos o requisitos de infraestructura y equipamiento necesarios

para que las entidades gubernamentales funcionen adecuadamente. 3. Formación y profesionalización: organiza las acciones enfocadas en la socialización, capacitación y el desarrollo de competencias de los actores gubernamentales involucrados. 4. Intervención interinstitucional: aborda las acciones orientadas a mejorar los mecanismos de coordinación entre las diversas instituciones. 5. Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos: busca incorporar herramientas tecnológicas que permitan un mejor intercambio de información. 6. Rendición de cuentas: se centra en acciones que garanticen el acceso a información sobre los resultados, logros y desafíos del PNB. 7. Prevención: se enfoca en monitorear los espacios de alto riesgo de desaparición, con el fin de reducir la probabilidad de nuevos casos. 8. Operación y atención centrada en las personas: define modelos de atención y trato hacia las víctimas y sus familias. 9. Operación y atención del fenómeno criminal: promueve acciones para impulsar la investigación y persecución estratégica de los delitos relacionados con la desaparición de personas, además de definir políticas de persecución penal que guíen los esfuerzos de las instituciones de justicia. (Comisión Nacional de Búsqueda, s.f.)

Por tanto, es importante que el programa tenga ejes de intervención y conexión interinstitucional, ya que gracias a esto tiene una gran capacidad para organizar de manera eficiente las acciones entre diversas instituciones del gobierno. Los ejes de intervención permiten clasificar y estructurar las actividades según el tipo de intervención requerida, lo que garantiza una mejor planificación y ejecución. La conexión interinstitucional es clave para fortalecer la coordinación entre los actores involucrados, mejorar la efectividad operativa y asegurar que los esfuerzos estén alineados con los objetivos del programa, maximizando así su capacidad en la búsqueda y atención a las víctimas.

En cuanto al diseño del programa es un gran punto a favor que en su construcción hubo varios procesos participativos que estuvieron dirigidos a escuchar las experiencias de distintos sectores gubernamentales y no gubernamentales, de igual manera se tomó en cuenta propuestas de instituciones públicas, organismos internacionales, familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil y población interesada en el desarrollo del programa.

La estrategia de participación de la población consistió en tres niveles: participar para conocer la información, participar para opinar y participar para incidir.

Es importante la participación que se les da dentro del programa a los familiares de las víctimas de desaparición en la elaboración debido a que tienen una comprensión única y profunda del problema ya que ellos han vivido en carne propia la búsqueda de sus seres queridos, su experiencia puede aportar información y propuestas muy valiosas sobre las necesidades y así lograr un diseño más efectivo y que se ajuste a la realidad.

Es importante destacar que el Programa se enfoca en abordar hechos ya sucedidos, por lo que su principal objetivo es la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas. No obstante, también busca establecer las bases para desarrollar un enfoque preventivo en la política nacional de búsqueda de personas desaparecidas. Por esta razón, las líneas de acción están divididas en dos enfoques: por un lado, aquellas que aseguran una respuesta rápida y efectiva del Estado, con el fin de disminuir los factores que contribuyen a la desaparición de personas mediante intervenciones eficientes en su búsqueda, investigación y sanción de los delitos relacionados, logrando así que los perpetradores sean conscientes de las graves consecuencias de sus actos. Por otro lado, se incluyen las acciones destinadas a informar a la población sobre sus derechos, la responsabilidad de las autoridades y la importancia de una acción inmediata frente a la desaparición de sus seres queridos. (Comisión Nacional de Búsqueda, s.f.)

Ambas perspectivas buscan reducir los factores de riesgo, con el objetivo de prevenir a mediano y largo plazo la aparición de circunstancias que conduzcan a la desaparición de personas.

Esto es una cualidad importante porque el programa está tratando de atacar el problema desde su raíz, ya que de nada serviría simplemente atender las desapariciones sin atender lo que las está provocando.

Otro punto relevante es que se tomaron en cuenta los instrumentos de países como Colombia y Perú, con el fin de incorporar buenas prácticas internacionales en la

creación de herramientas y mecanismos programáticos similares a los del programa. Esta estrategia del programa resulta especialmente útil para identificar las áreas en las que se deben enfocar los esfuerzos, evitar la repetición de acciones poco eficaces y diversificar los mecanismos que se implementen.

En cuanto a la relación del PNBP, es importante destacar su vinculación con el Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense (PNEIF), el cual incluye acciones orientadas a la identificación masiva de personas fallecidas cuyos restos se encuentran en instituciones forenses, fosas comunes o en sitios de inhumación clandestina. Estas tareas son llevadas a cabo por el Centro Nacional de Identificación Humana (CNIH) y los centros regionales y estatales de identificación, con el propósito de apoyar a las instituciones de procuración de justicia en los procesos de identificación que requieren la intervención de disciplinas forenses, facilitando así la implementación del Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense. (Comisión Nacional de Búsqueda, s.f.)

Por ello, el Objetivo Estratégico número 5 del PNBP está diseñado para asegurar un proceso humanitario de identificación y restitución de cuerpos y restos de personas localizadas sin vida. Este objetivo incorpora 19 líneas de acción, orientadas a mejorar las condiciones del equipamiento necesario para la identificación humana, así como los estándares de actuación para una recuperación, identificación y restitución humanitaria de las personas desaparecidas encontradas sin vida.

De esta manera, el PNBP establece las bases para que el Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense avance con menos retrasos, lo que a su vez facilita el cumplimiento de sus metas.

3.2 Herramientas clave en operación

A pesar de que el Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PNBP) debía estar listo en Septiembre de 2019 y fue publicado

hasta marzo de 2023 sin haberse llevado a cabo y solo se ha presentado como un proyecto. Han comenzado a operar algunas herramientas clave que representan avances importantes en el proceso de búsqueda y localización de personas. Entre ellas, destacan el Protocolo Homologado de Búsqueda y el Registro Nacional de Personas Desaparecidas, los cuales han sido fundamentales para mejorar la coordinación entre las diversas instituciones involucradas en la búsqueda y para centralizar la información relacionada con los casos de desaparición.

Se analizarán estas herramientas que, a pesar de la demora general en la implementación del PNB, han logrado entrar en operación. Se evaluará su funcionamiento, esto permitirá una comprensión más clara de las áreas que requieren ajustes o mejoras para avanzar en la lucha contra las desapariciones.

Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y no Localizadas (PHB)

El Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y no Localizadas (PHB) fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de octubre de 2020, entrando en vigor el 6 de enero de 2021. Su objetivo principal es orientar a los servidores públicos en la planificación y ejecución de actividades de búsqueda, facilitar la organización entre ellos, distribuir responsabilidades y asegurar los derechos de las personas desaparecidas y sus familias durante el proceso. Este protocolo obliga a las autoridades a iniciar la búsqueda de manera inmediata, sin esperar las 72 horas habituales, y a proceder con la búsqueda de personas cuyo paradero es desconocido, incluso si no existen indicios de que su desaparición esté vinculada a un delito. Además, establece las acciones que las autoridades deben seguir en la búsqueda, exigiendo una estrecha coordinación entre diferentes instituciones. (Comisión Nacional de Búsqueda, s.f.)

Este protocolo es significativo porque es el primero que se aplica a nivel nacional y se coordina con diversas instituciones de distintos tipos. Entre estas se encuentran las instituciones primarias (CNB, CLBs, autoridades ministeriales, cuerpos de

seguridad pública y juzgados), encargadas de ejecutar las acciones para localizar a las personas. También están las instituciones transmisoras (Comisiones de Derechos Humanos, embajadas, consulados y autoridades municipales), cuya función es recibir reportes y facilitar la comunicación entre las familias y las autoridades primarias. Las instituciones difusoras (radio y TV públicas) transmiten mensajes oficiales, y las instituciones informadoras (archivos, albergues, panteones e Instituto Nacional de Migración) proporcionan datos relevantes a las autoridades primarias.

A diferencia de los protocolos anteriores, que solo describían un conjunto limitado de acciones, el PHB incluye cinco tipos de búsqueda: la búsqueda inmediata (seguir el rastro de la persona de forma inmediata), la individualizada (utilizar técnicas más especializadas), la búsqueda por patrones (relacionar casos similares para realizar una búsqueda grupal), la generalizada (comparar bases de datos y hacer trabajo de campo), y la búsqueda de familiares (identificar a las familias de personas desaparecidas o fallecidas). La variedad de tipos de búsqueda es esencial, ya que las actividades involucradas son diversas, como entrevistar a las familias, visitar albergues, comparar bases de datos, obtener información de testigos o delincuentes, y solicitar a las empresas de telefonía móvil información sobre el último uso de los celulares de las personas desaparecidas. Debido a las múltiples causas por las que alguien puede estar ilocalizable, es crucial contar con diferentes métodos de búsqueda.

Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO)

El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO) es una herramienta clave para la búsqueda e identificación de personas, que centraliza y organiza la información sobre personas desaparecidas o no localizadas. Esta información es proporcionada por las autoridades federales y estatales, así como por registros anteriores a su creación, suministrados por el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) de la antigua Procuraduría General de la República (ahora FGR). También integra

archivos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) y datos procedentes de diversas fuentes, como colectivos de familiares de búsqueda de personas, organizaciones no gubernamentales, autoridades estatales y organismos de derechos humanos. Su finalidad es apoyar en las investigaciones relacionadas con la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas. (Comisión Nacional de Búsqueda, s. f.)

Si bien es una herramienta útil, hay algunos detalles que podrían mejorarse, por ejemplo en la siguiente gráfica 3.2.1 se muestra el número de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas por año, pero al seleccionar algún año te desglosa el número de hombres, mujeres y personas con género indeterminado pero no hay manera de saber de esas cifra de cada género en ese año cuántas son específicamente desaparecidas cuántas son no localizadas o cuantas son localizadas.

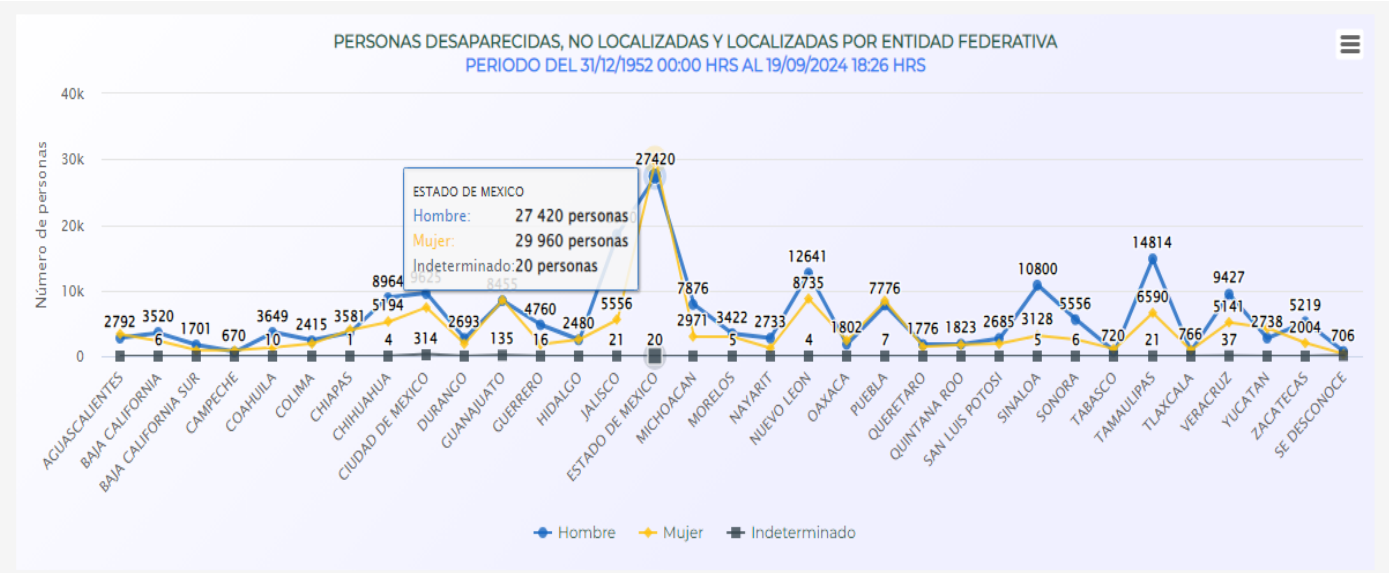
Gráfica 3.2.1 Personas Desaparecidas, No Localizadas y Localizadas por año



Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda. (2024). *Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas*. Recuperado 5 de julio de 2024, de <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>

En la segunda gráfica 3.2.2 se muestra el número de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas por entidad federativa, y al igual que la gráfica anterior al seleccionar algún año te desglosa el número de hombres, mujeres y personas con género indeterminado pero no hay manera de saber de esas cifra de cada género en esa entidad federativa cuántas son específicamente desaparecidas cuántas son no localizadas o cuantas son localizadas.

Gráfica 3.2.2 Personas Desaparecidas, No Localizadas y Localizadas por Entidad Federativa.



Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda. (2024). *Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas*. Recuperado 5 de julio de 2024, de <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>

Por otra parte, en cuanto al funcionamiento del registro, hay gran disgusto en la sociedad. En el artículo escrito por ZonaDocs (2024) se hace mención del nuevo censo con el que se actualizará la cifra de personas desaparecidas esto con la

intención de demostrar que era mentira que este sexenio era el que mayor número de víctimas tenía, este censo se presentó en Junio de 2023 como “Estrategia Nacional de Búsqueda Generalizada”.

El Gobierno dio a conocer que al día 16 de Marzo había 20,193 personas desaparecidas, esta cifra contenía más de la mitad recabada de fiscalías y las demás del nuevo censo y 191 fueron encontrados en penitenciarias, esto no afectó al RNPDNO y el conteo continuo hasta que se llegó a las 50,000 desapariciones en este sexenio y después resultó que el número disminuyó sospechosamente a 48,870.

Posterior a esto, el censo tuvo bastantes quejas de parte de los familiares de víctimas, debido a que se realizaron visitas en los hogares y llamadas telefónicas preguntando sobre el regreso de personas que continuaban desaparecidas, esto fue categorizado como revictimizante y de igual manera las organizaciones de derechos humanos dijeron temer por un “rasuramiento” del registro nacional.

Programa nacional de Exhumaciones e Identificación Forense (PNEIF)

El Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 4 de diciembre de 2020.

Este programa está a cargo de la Fiscalía General de la República (FGR) y su objetivo principal es identificar los cadáveres inhumados en los que no se estableció su identidad, por medio de exhumaciones planificadas, programadas y controladas, así como la recuperación y análisis de indicios que permitan establecer una hipótesis de identidad y de ser el caso realizar una notificación de y entrega digna a sus familiares. Por lo tanto, el PNEIF debe contener la metodología que permita realizar una revisión exhaustiva de las investigaciones ministeriales y los documentos forenses sobre los cuerpos NN. Busca saber cuántos son, en qué panteones están enterrados, elaborar un listado de lugares de inhumación clandestina, y determinar qué estrategias regionales o locales existen para desenterrar los cadáveres y poder ubicarlos para su posterior identificación. (Comisión Nacional de Búsqueda, s. f.)

Es necesario que este programa se lleve a cabo para dar atención a la crisis forense, ya que como menciona Tzuc (2024) en su artículo “*Cierra sexenio con más de 72,100 cuerpos sin identificar*”, actualmente en las morgues del país hay más de 72,100 cuerpos sin identificar. Son cadáveres que ingresaron a los Servicios Médicos Forenses (Semefos) entre 2006 y 2023, un gran número podrían estar siendo buscadas por sus familias sin saber que están en una fosa común o en un refrigerador mortuario bajo la tutela del Estado. Este rezago en la identificación de cuerpos por parte de las instituciones obliga a que los familiares de las víctimas de desaparición recorran las morgues identificando muchísimos cuerpos causandoles daños psicológicos para los cuales no hay atención.

Es importante resaltar que de los 72,172 cuerpos sin identificar registrados desde 2006, el 48% (34,699) llegaron a las morgues durante la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, entre 2019 y 2023, cuando se suponía que la prioridad del gobierno de AMLO era devolver a casa a las personas desaparecidas.

En el actual sexenio han desaparecido 51,791 personas, lo cual es el 44.8% de las 115,591 víctimas. Los datos oficiales muestran que desde que inició la administración de AMLO desaparece, en promedio, una persona cada hora. El número supera a las 32,885 víctimas registradas en el periodo de Enrique Peña Nieto, y triplica a las contabilizadas en el gobierno de Felipe Calderón, que sumaron 16,931.

Desde que Calderón ordenó la guerra contra las drogas en 2006, la crisis forense ha ido en aumento. Miles de cuerpos, 10,185 (14%), que ingresaron como desconocidos a los Semefos durante su sexenio, entre 2007 y 2012, siguen sin recuperar su identidad. El rezago forense de la administración de Peña Nieto es de 19,680 (27%) cuerpos sin nombre, correspondientes al periodo 2013-2018.

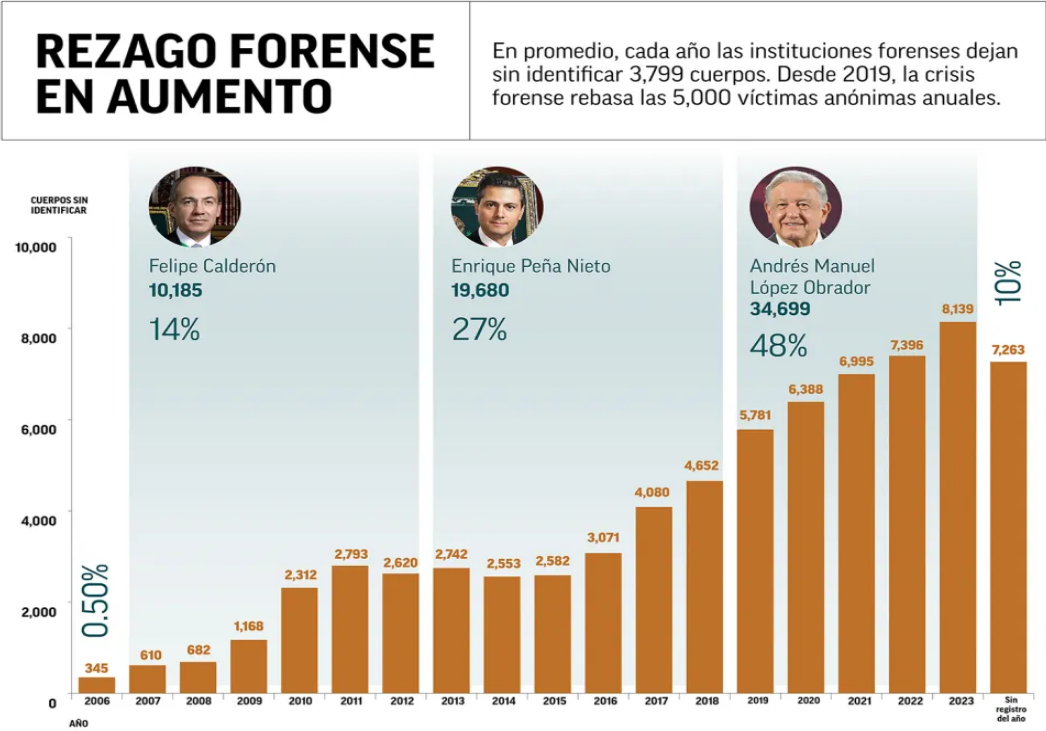
Estas cifras de cadáveres que permanecen sin identificar, fueron obtenidas por Quinto Elemento Lab y A dónde van los desaparecidos mediante solicitudes de

transparencia enviadas a las 32 instituciones forenses del país, resaltando que solo la Fiscalía General del Estado de Morelos se negó a responder y la Fiscalía General de la República (FGR).

Los datos muestran que 13,272 cuerpos, llevan muchísimo tiempo sin ser identificados. Desde 2014, el rezago forense se ha incrementado año tras año: 2023 estableció un récord, con 8,139 víctimas anónimas.

Como se puede ver a continuación en la gráfica 3.2.3, El sexenio de Felipe Calderón tuvo un rezago forense del 14% tomando en cuenta que este estuvo inmerso en la llamada “guerra contra el narcotráfico”, el sexenio de Enrique Peña Nieto tuvo un rezago del 27% considerando aquí todo lo ocurrido con el caso Ayotzinapa, y el Sexenio de Andres Manuel rebasa por mucho las cifras de ambos con el 48%, algo que es de suma preocupación debido a que el Presidente afirma que en su sexenio no hay violencia y argumenta que en su gobierno hay “abrazos, no balazos”

Grafica 3.2.3 Rezago Forense en cada sexenio

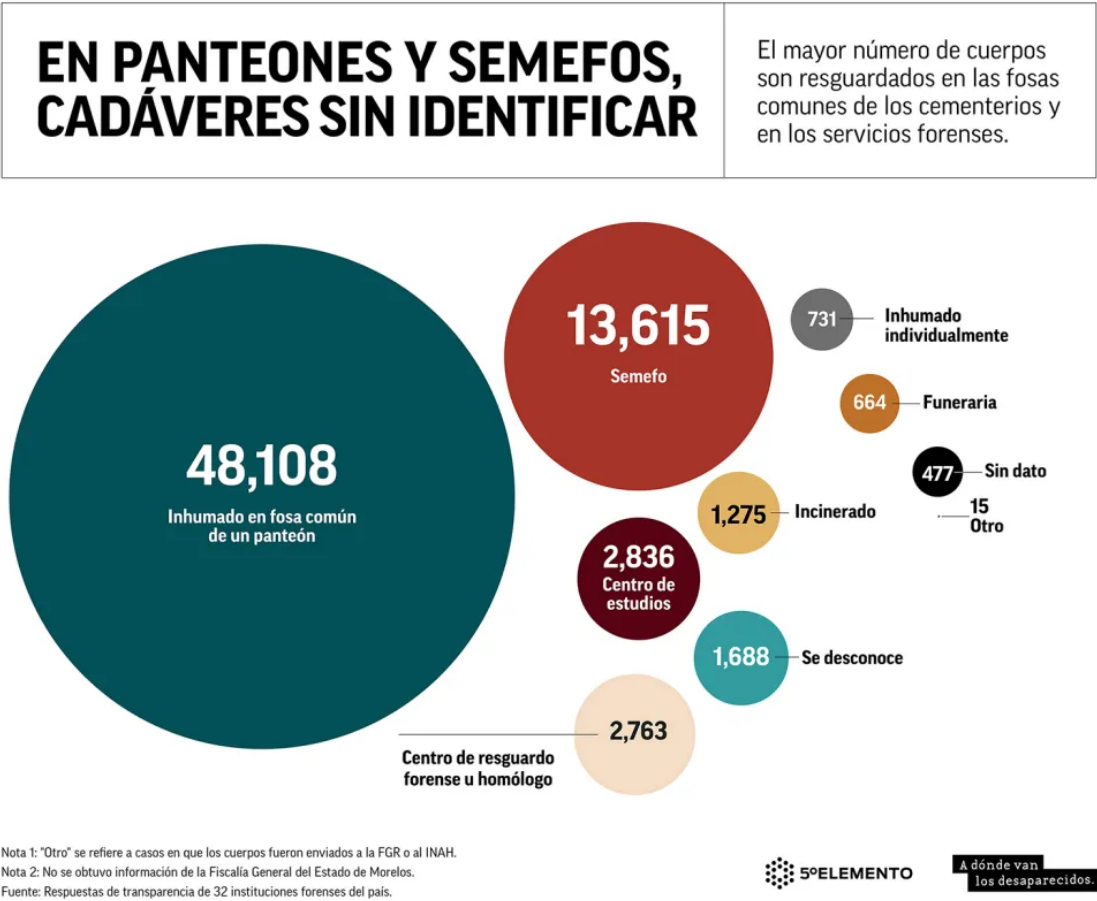


Nota: No se obtuvo información de la Fiscalía General del Estado de Morelos.
Fuente: Respuestas de transparencia de 32 instituciones forenses del país.

Fuente: Tzuc, E. (2024, 24 septiembre). *Cierra sexenio con más de 72,100 cuerpos sin identificar - A dónde van los desaparecidos.* A Dónde Van los Desaparecidos. <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2024/09/24/cierra-sexenio-con-mas-de-72100-cuerpos-sin-identificar/>

De igual manera, otro aspecto alarmante es el gran número de cadáveres sin identificar, cómo se puede observar en la gráfica 3.2.4, la mayor parte de los cadáveres se encuentran en la fosa común. Esto genera un gran problema debido a que tal vez hay personas buscando a sus familiares desaparecidos y estos pueden llevar incluso años en una fosa común o en alguna SEMEFO.

Gráfica 3.2.4 Cadáveres sin identificar en Panteones y SEMEFOS



Fuente: Tzuc, E. (2024, 24 septiembre). *Cierra sexenio con más de 72,100 cuerpos sin identificar - A dónde van los desaparecidos.* A Dónde Van los

Desaparecidos. <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2024/09/24/cierra-sexenio-con-mas-de-72100-cuerpos-sin-identificar/>

Es muy importante que se le dé la atención que requiere esta crisis forense, así que sería un gran avance que se pusiera en marcha el Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense.

De acuerdo con la información que se encuentra en el Informe de Resultados Finales del acto de fiscalización UAG-EV003-2023, como se trata de un procedimiento en proceso de implementación, se cuenta con la colaboración del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) para la donación de 300 escáneres de huellas dactilares. Sin embargo, aún no hay una fecha exacta para el inicio de su operación.

3.3 Comparación del PNBP CON NamUs

NamUs (National Missing and Unidentified Persons System) es un sistema en línea de los Estados Unidos que se dedica a ayudar en la búsqueda de personas desaparecidas y la identificación de restos humanos no identificados. Es una base de datos accesible al público que permite a las fuerzas del orden, profesionales forenses y familiares de personas desaparecidas compartir y acceder a información sobre casos sin resolver. NamUs proporciona herramientas para comparar descripciones físicas, registros dentales, ADN y otros detalles relevantes, facilitando el proceso de identificación y la localización de personas desaparecidas. (Oficina de Justicia del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 2024).

Se hará una breve comparación entre el Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PNBP) de México y el National Missing and Unidentified Persons System (NamUs) de los Estados Unidos. Ambos sistemas tienen como objetivo central la localización de personas desaparecidas, pero difieren en sus enfoques y herramientas. Mientras que el PNBP responde a las necesidades específicas del contexto mexicano, caracterizado por altos niveles de desapariciones forzadas y crisis de derechos humanos, NamUs se centra en la coordinación interinstitucional en los Estados Unidos para abordar casos de

personas desaparecidas y no identificadas. A través de esta comparación, se busca identificar similitudes, y diferencias para proponer mejoras que puedan ser adoptadas en el contexto mexicano.

1. En el contexto legal y político:

- ❖ PNBP (México): Se enmarca dentro de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, un marco jurídico especializado en desapariciones forzadas y desapariciones cometidas por particulares. En México, la desaparición de personas está ligada a contextos de violencia y crimen organizado, lo que ha generado la necesidad de un enfoque especializado y coordinado por instituciones federales, estatales y municipales, además de la participación de colectivos de familiares.
- ❖ NamUs (EE.UU.): Es una plataforma gestionada por el Instituto Nacional de Justicia (NIJ) que opera en un entorno con menos casos de desapariciones forzadas por actores del Estado o el crimen organizado. En EE.UU., la desaparición de personas se asocia más comúnmente con secuestros, accidentes, fugas, entre otros, y la plataforma está más enfocada en la resolución de casos a través de bases de datos científicas y técnicas forenses.

2. En cuanto a su funcionamiento:

- ❖ PNBP (México): El PNBP está más enfocado en la Coordinación interinstitucional. Depende de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) y cuenta con enlaces estatales, fiscales especializados y un gran enfoque en la participación de las familias en los procesos de

búsqueda. Se realizan búsquedas en campo, en vida y en fosas clandestinas, con un fuerte componente de participación comunitaria.

- ❖ NamUs (EE.UU.): NamUs es una base de datos pública en línea que integra información sobre personas desaparecidas, cuerpos no identificados y restos sin reclamar. Tiene un enfoque técnico y forense, utilizando tecnologías de ADN, huellas dactilares y registros dentales para identificar restos. Los forenses y policías pueden acceder a bases de datos interconectadas con información sobre desaparecidos y cadáveres no identificados en todo el país. También permite la colaboración entre autoridades, pero no involucra de manera tan directa a las familias en el proceso de búsqueda.

3. Participación de las familias y la sociedad civil:

- ❖ PNBP (México): La participación de las familias es fundamental. Los familiares de personas desaparecidas han sido actores clave en la creación del PNBP y en la implementación de políticas de búsqueda. Los colectivos de familiares participan activamente en las búsquedas y tienen voz en las mesas de trabajo, políticas públicas y protocolos de búsqueda.
- ❖ NamUs (EE.UU.): La plataforma permite que los familiares registren casos de personas desaparecidas, pero su participación no es tan activa en las búsquedas como en México. El enfoque está más orientado hacia una interacción entre autoridades y expertos forenses. Las familias tienen acceso a la plataforma para consultar y reportar casos, pero su implicación en las búsquedas no es tan proactiva.

4. Recursos y herramientas tecnológicas:

- ❖ PNBP (México): Utiliza herramientas como el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO) y el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y no Localizadas (PHB) pero enfrenta retos importantes en términos de recursos y capacidades tecnológicas. Las búsquedas en campo a menudo dependen de información local y la coordinación entre entidades es un desafío continuo. Además, los recursos para la búsqueda forense y de restos humanos son más limitados en comparación con los de EE.UU.
- ❖ NamUs (EE.UU.): Está altamente informatizado, con bases de datos integradas que permiten el análisis de ADN, huellas dactilares y registros dentales. Tiene un enfoque científico y forense más robusto, con acceso a recursos tecnológicos avanzados que facilitan la identificación y localización de personas. La plataforma tiene además un mayor financiamiento y acceso a profesionales forenses especializados.

5. Alcance y cobertura:

- ❖ PNBP (México): Aunque busca la creación de un sistema nacional coordinado, enfrenta grandes desafíos debido a la crisis de desapariciones en el país, que cuenta con decenas de miles de casos. La fragmentación del sistema y la violencia en algunas zonas complican la operación.

- ❖ NamUs (EE.UU.): Tiene una cobertura nacional eficiente en cuanto a recursos y casos registrados. Sin embargo, el volumen de casos no es comparable al de México, y el sistema enfrenta menos obstáculos debido a una estructura gubernamental más estable y menos afectada por violencia generalizada.

Como se puede ver, el PNBP es un programa que está muy completo, sin embargo el acceso que tiene el NamUs a recursos forenses a nivel local y nacional es muchísimo más amplio, por ejemplo cuenta con un sistema de coincidencia automática que permite hacer coincidir datos de personas desaparecidas con cuerpos no identificados o restos humanos. Actualmente, el PNBP no cuenta con un sistema automatizado de este tipo. Implementar un mecanismo que permita el cruce automático de información de diversas fuentes ayudaría a agilizar la identificación y reducir los tiempos de espera para los familiares de las víctimas. Cuenta con acceso a recursos forenses a nivel local y nacional proporcionando así acceso gratuito a expertos forenses y otros servicios, como análisis de ADN y antropología forense. El PNBP podría fortalecer este aspecto asegurando que los servicios forenses sean accesibles en todo el país, especialmente en áreas rurales o marginadas, lo que permitiría una búsqueda más rápida y eficiente. También cuenta con un sistema de registro detallado de huellas digitales y características físicas que permite el registro detallado de huellas digitales, tatuajes, cicatrices y características físicas para facilitar la identificación de personas. El PNBP podría adoptar un sistema similar, estandarizando y ampliando la recolección de información física en sus bases de datos, lo que incrementaría las posibilidades de identificar a personas desaparecidas y no identificadas.

3.4 Resultados finales, buenas prácticas y retos pendientes

Como cierre de este capítulo, enunciaremos las buenas prácticas identificadas y los retos pendientes del programa.

En el análisis del Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PNBP), se pueden identificar tanto buenas prácticas como retos pendientes que podrían limitar su efectividad.

Como aspectos buenos del programa tenemos: la creación del Protocolo Homologado de Búsqueda, ya que este unifica los procedimientos de búsqueda en todo el país, estableciendo un marco claro para la actuación coordinada entre las autoridades federales, estatales y municipales. Su implementación asegura la adopción de criterios y estándares homogéneos que pueden mejorar la eficacia y rapidez de las búsquedas; el establecimiento del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), ya que ha sido una importante medida para recopilar información precisa y actualizada sobre las personas desaparecidas; La Participación de las Familias y Sociedad Civil es una buena práctica que ha permitido que el programa responda a las necesidades reales de las víctimas. Esta participación no solo genera confianza, sino que también mejora la legitimidad y efectividad del programa, al integrar las experiencias y demandas de quienes están directamente afectados; su enfoque basado en los derechos humanos, lo que asegura que el tratamiento de las víctimas y sus familias sea prioritario en términos de acceso a la justicia, reparación y verdad. Este enfoque busca combatir la impunidad y garantizar que el Estado asuma su responsabilidad en los casos de desaparición; su coordinación Interinstitucional, con la creación de mecanismos de coordinación entre estas instituciones.

Además, el Programa busca sentar las bases para la Política Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas.

Como retos pendientes, en primera instancia y lo más importante sería que el programa entre en operación, ya que a pesar de estar planeado desde 2019, no se ha implementado en su totalidad. Ya que de acuerdo al acto de fiscalización UAG-EV003-2023, el Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PNBP) se publicó en el portal de internet de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) en marzo de 2023 y posterior a su revisión y análisis, se considera que éste no se enmarca en el sistema de planeación democrática al que hace referencia el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no satisface lo establecido en la Ley de Planeación, al menos en tres sentidos:

1. No considera la estructura definida por la Ley de Planeación y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
2. No siguió el proceso de dictaminación y aprobación necesario para su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF)
3. La vigencia del Programa es contraria a lo que establece la Ley de Planeación.

Por lo que se menciona que la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) presentará así una nueva propuesta para la creación y publicación del programa; la formación y capacitación adecuada del personal que participa en la búsqueda de personas sigue siendo un reto. La búsqueda efectiva requiere no solo conocimientos técnicos, sino también habilidades sensibles a las condiciones emocionales de las víctimas indirectas, como las familias. La falta de capacitación generalizada ha afectado la respuesta rápida y adecuada en muchos casos; acceso Insuficiente a recursos tecnológicos y forenses, pues pesar de los avances en la creación del Registro Nacional y del Protocolo Homologado de Búsqueda, muchas autoridades carecen de los recursos tecnológicos y forenses necesarios para realizar búsquedas eficaces. Las bases de datos de ADN, registros de huellas dactilares, y sistemas de identificación siguen siendo insuficientes o no están completamente integrados entre las distintas entidades de justicia; sub registro y falta de datos confiables, especialmente en zonas marginadas o controladas por el crimen organizado, sigue siendo un obstáculo. Muchas desapariciones no son reportadas por miedo, desconfianza en las autoridades o falta de acceso a los mecanismos de denuncia,

lo que distorsiona la magnitud real del problema y dificulta la respuesta del Estado; la escasez de fondos y recursos, ya que no se especifica cual es el presupuesto asignado al PNBP, lo que limita gravemente su capacidad operativa y por último la falta de transparencia como por ejemplo en el caso del RNPD que no hay una clara rendición de cuentas del proceso de sistematización de la información que se agrega a la plataforma.

El PNBP presenta avances importantes, especialmente en la creación de herramientas y protocolos que establecen bases sólidas para la búsqueda de personas desaparecidas. Sin embargo, su implementación ha sido limitada y enfrenta retos significativos que comprometen su eficacia. La falta de recursos, capacitación adecuada y coordinación entre entidades son aspectos críticos que deben ser atendidos para que el programa cumpla con sus objetivos y responda de manera efectiva a la crisis de desapariciones en México.

4. Conclusiones

De acuerdo con los resultados obtenidos, se puede concluir que la hipótesis planteada inicialmente se confirma, debido a que las buenas prácticas del programa si están basadas en su capacidad para fortalecer la coordinación interinstitucional, mejorar la formación del personal especializado en la búsqueda y utilizar tecnologías avanzadas y en cuanto a los desafíos pendientes, si están dentro la insuficiencia de recursos adecuados y la necesidad de una mayor rendición de cuentas.

El Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PNBP) ha mostrado ser un esfuerzo integral y multidimensional para abordar la crisis de desapariciones en México. Su estructura basada en ejes de intervención permite una organización clara y eficiente de las acciones a ser emprendidas por las diversas instituciones gubernamentales. La participación activa de familiares de víctimas y la sociedad civil en el diseño del programa es un aspecto notable que asegura que las políticas sean más realistas y adecuadas a las necesidades reales, algo importante es que este no solo es un programa sino que es la base en política en materia de búsqueda y localización de personas desaparecidas en México, combinando esfuerzos interinstitucionales, participación ciudadana y buenas prácticas internacionales.

Prácticamente este programa engloba todas acciones, normas y protocolos que sean aplicables en materia de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, y al ser un instrumento transexenal también está relacionado con todos los programas presupuestarios y aquellos que estén vinculados con la protección de los derechos humanos que se encuentren vigentes durante el periodo de la aplicación de este.

Además, el programa no busca solo atender las desapariciones, sino también enmarca las problemáticas adyacentes a este, esto nos referimos a las problemáticas que no pueden ser atendidas directamente por el programa como por ejemplo la inseguridad, la impunidad, la desigualdad, la falta de confianza en las autoridades, entre otras. Sin embargo a pesar de no atenderlas directamente, el

programa si cuenta con un enfoque de prevención lo cual es bastante bueno ya que esto propicia a que las desapariciones sean atendidas desde raíz impidiendo así que ocurran más hechos de desaparición de personas a largo plazo.

Por otro lado, la participación de los familiares de las víctimas es algo que no puede faltar en un programa de este tipo, ya que su participación hace que el programa pueda ser más eficaz ya que ellos son los que saben cuáles son realmente las necesidades que el programa debe atender y en qué aspectos se debe priorizar la atención, de las 89 líneas de acción del programa, 16 están enfocadas en impulsar la participación de las familias dentro del PNB, donde participan como actores implementadores la Fiscalía General de la República, las Comisiones Locales de Búsqueda, Instituciones Policiales, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, entre otras.

En general, la extensa coordinación institucional que plantea es algo que es primordial, ya que con esto se maximiza la eficacia. El trabajo en equipo de todas las instituciones encargadas de atender la desaparición de personas ayuda a darle una atención más rápida a cada caso y que el número de resolución de estos sea mucho mayor y con más éxito.

En cuanto a las herramientas del programa, abordaremos cada una de ellas empezando por El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO), este registro ha sido un gran avance para homogeneizar la información y el número de personas desaparecidas, localizadas y no localizadas, todo el tiempo está en constante actualización de las cifras y estas se pueden consultar incluso en tiempo real, la vinculación del programa con este registro es importante debido a que al tener un acceso directo se puede tener una mayor atención de cada caso conforme son insertados en la base de datos.

La segunda herramienta relevante de este programa es el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y no Localizadas (PHB), el cual es es el primer protocolo que es obligatorio para todas las autoridades, ya sean federales, estatales o municipales. Además obliga que la búsqueda se inicie de manera inmediata y cuenta con cinco tipos de búsqueda haciendo así que esta sea más eficaz. Cabe destacar que el PHB no elimina los protocolos locales anteriores

ni impide hacer otros nuevos, sin embargo los protocolos que había antes deben actualizarse para que contengan como mínimo lo que el PHB indica, y los protocolos nuevos se tienen que hacer respetando lo que dice el PHB.

La vinculación del PNBP con el Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense es una gran herramienta en cuanto a la identificación de personas muertas cuyos restos se encuentran en instancias forenses, fosas comunes y aquellos que se encuentran en sitios de inhumaciones clandestinas, sin embargo aún no está en operación este programa.

A pesar de que el programa parece ser una solución eficaz al problema de la desaparición en México, como ya se mencionó, de acuerdo al acto de fiscalización UAG-EV003-2023, el Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PNBP) se publicó en el portal de internet de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) en marzo de 2023 y posterior a su revisión y análisis, se considera que éste no se enmarca en el sistema de planeación democrática al que hace referencia el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no satisface lo establecido en la Ley de Planeación, al menos en tres sentidos:

4. No considera la estructura definida por la Ley de Planeación y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
5. No siguió el proceso de dictaminación y aprobación necesario para su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF)
6. La vigencia del Programa es contraria a lo que establece la Ley de Planeación.

Por lo que se menciona que la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) presentará así una nueva propuesta para la creación y publicación del programa.

Bibliografía

- Aguayo, S. (2001). La charola: una historia de los servicios de inteligencia en México. Grijalbo.
- Aguilar Villanueva, Luis F., "El estudio de las Políticas Públicas. Estudio introductorio y edición", Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1996.
- Amnistía Internacional. (2017). Desapariciones forzadas. <https://www.amnesty.org/es/what-we-do/disappearances/>
- Amnistía Internacional. (2021). México: Impunidad interminable. Desapariciones forzadas y el rol del Ejército en México. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/03/mexico-desapariciones-forzadas-y-el-rol-del-ejercito/>
- André-Noël, R. (2002). Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación.
- Argüello Cabrera, L. (2019). Desaparición de personas en México: las organizaciones de familiares y la estructura de oportunidades políticas. Revista Mexicana De Ciencias Penales, 2(8), 3-35. <https://doi.org/10.57042/rmcp.v2i8.76>
- Arriaga, J. (2018). Políticas públicas y desapariciones: Retos y perspectivas en América Latina. Fondo Editorial.
- Astorga, L. (2016). El siglo de las drogas: El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio. Penguin Random House Grupo Editorial.
- AVILES, G. C. (2024). LA ORGANIZACIÓN Y DINÁMICA INTERNA DE LOS COLECTIVOS DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN MÉXICO. México: UNAM.
- Bazúa, F. (2007) Programa de Apoyo, Acompañamiento Académico y Formación de Funcionarios Públicos: "Definiendo los problemas públicos y los problemas de política"
- Calveiro, Pilar. (2021). Desaparición y gubernamentalidad en México. Historia y grafía, (56), 17-52. Epub 23 de febrero de 2021. <https://doi.org/10.48102/hyg.vi56.355>

- Cámara de diputados. (2003). Cámara de Diputados: Servicio de Investigación y Análisis. diputados.gob.mx. Recuperado 9 de agosto de 2024, de <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/4dps22.htm>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2022). Desaparición de personas en México. <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/4dps22.htm>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2023). Ley General de Mecanismos de Defensa de los Derechos Humanos. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2017). Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP.pdf>
- Cano, A. (2014, October 26). La justicia no va a llegar, aunque la busquemos, lamentan en Ayotzinapa. La Jornada. Retrieved September 29, 2024, from <https://www.jornada.com.mx/2014/10/26/politica/006n1pol>
- Canto Chac, M. (2009). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30), 9–37. Recuperado de <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1061>
- Castellanos, L., & Jiménez Martín del Campo, A. (2007). México armado 1943-1981. Ediciones Era.
- Cañas Montoya, P., Morales Rico, J. E., Altamirano Santiago, M., & Martínez Velasco, J. F. (2024). La desaparición forzada en México a través del método biográfico. (Spanish). *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 11(2), 1–17
- Centro Prodh. (s. f.). 10 preguntas clave sobre la Ley en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsquedas. centroprodh.org.mx. Recuperado 18 de junio de

- 2024, de https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Cartilla_LDF_Full.pdf
- Cepeda, A., & Leetoy, S. (2021). De víctimas a expertas: estrategias de agencia cívica para la identificación de desaparecidos en México. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 69, 181–200. <https://doi.org/10.17141/iconos.69.2021.4197>
- Comisión de la Verdad del estado de Guerrero. (2021). Informe final de actividades (2da ed.). ARTICLE 19.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2016). Situación de los derechos humanos en México (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15). <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>
- Comisión Nacional de Búsqueda. (s. f.). ¿Qué es el RNPNDNO? Comisión Nacional de Búsqueda. <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/que-es-rnpndno/>
- Comisión Nacional de Búsqueda. (s. f.). Protocolo Homologado de Búsqueda. Comisión Nacional de Búsqueda. <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/protocolo-homologado-de-busqueda/>
- Comisión Nacional de Búsqueda. (s. f.). Identificación forense. Comisión Nacional de Búsqueda. <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/identificacion-forense/>
- Comisión Nacional de Búsqueda. (2024). *Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas*. Recuperado 5 de julio de 2024, de <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2020). Las víctimas de violaciones a derechos humanos en México. <https://www.cndh.org.mx/informes>
- Data Cívica. (2024). Registros de personas desaparecidas en México. <https://registros-desaparecidos.datacivica.org/>
- Data Cívica. (2020). La crisis de personas desaparecidas en México. <https://datacivica.org/crisis-desaparecidos>

- Dye, T. R. (2007). *Introducción a las políticas públicas* (8ª ed.). México: Limusa.
- Díaz, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción. *Políticas Públicas y desarrollo local*, 67, 107.
- Estévez López, A., (2015). La crisis de derechos humanos y el dispositivo de administración del sufrimiento: necropolítica pública de víctimas, defensores y periodistas en México. *El Cotidiano*, (194), 7-17.
- Estévez, A., & Vázquez. (2020). *Los derechos humanos en las ciencias sociales: Una perspectiva multidisciplinaria*. FLACSO México.
- Feierstein, D. (2014). *El genocidio como práctica social: Entre el nazismo y la experiencia argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Fuentes, Ó. D. R. (2017). History of disappearance in México: profiles, modus and motivations. *Derecho y Ciencias Sociales /Derecho y Ciencias Sociales*, 17, 247. <https://doi.org/10.24215/18522971e018>
- Gastélum, Carlos. (2009). Análisis y gestión de políticas públicas. *Gestión y política pública*, 18(2), 497-501. Recuperado en 02 de julio de 2024, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792009000200007&lng=es&tlng=es.
- Gómez Lameiras, R. (s. f.). +111,000 *Historias sin justicia*. contralacorrupcion.mx. Recuperado 13 de junio de 2024, de <https://contralacorrupcion.mx/cien-mil-desaparecidos-mexico/>
- Gómez, M. (2015). Ayotzinapa: de la crisis humanitaria a la crisis de Estado. *El cotidiano*, (189), 50-59.
- González Amador, M. G. (2022). *El estado mexicano frente a la desaparición forzada y sus obligaciones internacionales* [tesis que para obtener el título de Licenciada en Derecho]. In TESIUNAM. UNAM. Retrieved 25 de septiembre del 2024, from 132.248.9.195/ptd2022/agosto/0828405/Index.html
- Guevara Bermúdez, J. A., & Chávez Vargas, L. G. (2018). La impunidad en el contexto de la desaparición forzada en México. *EUNOMÍA. Revista En Cultura De*

- La Legalidad*, (14), 162-174. <https://doi.org/10.20318/economia.2018.4161>
- Instituto Nacional Electoral. (s. f.). Guía para la prevención, atención y Sanción de la violencia política contra las mujeres por razón de Género del Instituto Nacional Electoral: Concepto de víctima y sus tipos. Recuperado 27 de junio de 2024, de https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/Guia_Prevenccion_Violencia_Politica_Texto_9.pdf
- Grillo, I. (2016). *El narco: Inside Mexico's criminal insurgency*. Bloomsbury Publishing USA.
- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. (2022). Informe Ayotzinapa II. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/giei-informeayotzinapa2.pdf>
- Lanuza, L. F. R., Torres, M. C., & Saldivar, R. O. (2024). La justicia transicional y la construcción de paz en México: Análisis de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa. *Revista Construyendo Paz Latinoamericana*, (19).
- Ley General de Víctimas. (2013). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288089&fecha=09/01/2013
- Martínez Torres, B. E. (2006). La respuesta del Estado ante el surgimiento de movimientos armados en México: el caso del Ejército Popular Revolucionario (EPR) Partido Democrático Popular Revolucionario (PDPR), 1995-1998 [Tesina para obtener el grado de licenciado en Ciencia Política]. UAM.
- Mendoza García, J. (2011). La tortura en el marco de la guerra sucia en México: un ejercicio de memoria colectiva. *Polis*, 7(2), 139-179.
- Montemayor, C. (1999). *La guerrilla recurrente*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Ocampo, S. (2014, September 28). Policías balean a normalistas de Ayotzinapa en Iguala; 5 muertos. *La Jornada*. Retrieved September 29, 2024, from <https://www.jornada.com.mx/2014/09/28/politica/005n1pol>

- Oficina de Justicia del Departamento de Justicia de los Estados Unidos. (2024). National Missing and Unidentified Persons System (NamUs). <https://www.namus.gov> (Recuperado 7 de agosto de 2024).
- Proceso. (2014, 9 27). Policía de Iguala disparó a normalistas; reporta PGJ seis muertos por ataques. Proceso.
- Morbiato, Caterina. (2017). Prácticas resistentes en el México de la desaparición forzada. Trace (México, DF), (71), 138-165. <https://doi.org/10.22134/trace.71.2017.100>
- Naciones Unidas. (2006). Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced-disappearance>
- Naciones Unidas. (2006). Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced>
- Naime, M. (2020). Definiendo problemas perversos para las políticas públicas: el caso de las desapariciones en México. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, (23), 64.
- Osorno, D. (2011). El cártel de Sinaloa: Una historia del uso político del narco. Grijalbo.
- Pérez Correa, C., Silva Forné, C., & Gutiérrez, T. (2022). Desapariciones en México: Lo que los datos revelan. Revista Mexicana de Sociología, 84(2), 247-276. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-51362022000200001
- Querales-Mendoza, M. (2020). "No se pueden llevar a mi esposo": desaparición forzada y desplazamiento interno forzado en el contexto de la guerra contra

- el narcotráfico en Michoacán (México). *Historia y Sociedad* (01218417), 39, 105–129. <https://doi.org/10.15446/hys.n39.82973>
- Redacción. (2024, 16 enero). ONU-DH llama a una efectiva implementación en México de la ley en materia de desaparición. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/01/16/sociedad/onu-dh-llama-a-una-efectiva-implementacion-en-mexico-de-la-ley-en-materia-de-desaparicion-5415>
- Roth Deubel, A.-N. (2002). Evaluación de políticas públicas: Una aproximación conceptual y metodológica. *Revista de Estudios Sociales*
- Roth Deubel, A.-N. (2014). Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación (11ª ed., actualizada). Ediciones Aurora.
- Santiago, T., & Illades, C. (2019, 08 31). La guerra irregular en Guerrero, 2007-2017. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, 40(157). <https://doi.org/10.24901/rehs.v40i157.363>
- Secretaría de Gobernación. (2023). Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y no Localizadas. cebp.chiapas.gob.mx.
- Secretaría de Gobernación. (s.f.). Desaparición de personas en México: Un acercamiento a la problemática y la respuesta institucional. Gobierno del Estado de Veracruz. Recuperado el 24 de agosto de 2024, de https://www.segobver.gob.mx/culturadepaz/docs/Desaparici%C3%B3n_de_Personas.pdf
- SOLIS, A. A. (2024). DESAPARICION FORZADA EN LA GUERRA CONTRA EL NARCOTRAFICO, EXPERIENCIA DE FAMILIARES QUE EXIGEN JUSTICIA. Mexico: UAM.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2024). Apuntes sobre la desaparición forzada de personas. Recuperado el 24 de agosto de 2024, de <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2024-02/apuntes-sobre-desaparicion.pdf>

- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Ariel Ciencias Políticas. Grupo Planeta.
- Téllez Pérez, A. (2005). Un panorama histórico del normalismo rural el caso de "El Mexe": el conflicto estudiantil 2003-2005 [Tesina para obtener el grado de licenciatura en ciencia Política]. UAM.
- Tzuc, E. (2024, 24 septiembre). *Cierra sexenio con más de 72,100 cuerpos sin identificar - A dónde van los desaparecidos*. A Dónde Van los Desaparecidos. <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2024/09/24/cierra-sexenio-con-mas-de-72100-cuerpos-sin-identificar/>
- Robledo Silvestre, C. (2016). Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (55), 93–114. <https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1854>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2018), Base de datos del Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas. Disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/datos-abiertos.php>.
- Villarreal Martínez, M. (2022). Respuestas ciudadanas ante la desaparición de personas en México (2000-2013). *Espacios Públicos*, 17(39). Consultado de <https://espaciospublicos.uaemex.mx/article/view/19444>
- Villarreal Martínez, María Teresa. (2016). Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y la procuración de justicia. *Intersticios sociales*, (11) Recuperado en 26 de junio de 2024, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-49642016000100007&lng=es&tlng=es.
- ZonaDocs. (2024, mayo 28). *Desaparecen más de 50,000 personas en el sexenio de AMLO*. ZonaDocs. <https://www.zonadocs.mx/2024/05/28/desaparecen-mas-de-50000-personas-en-el-sexenio-de-amlo/>