ÁREAS Y UNIDADES DE ANÁLISIS DE CONTEXTO DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS

No.7: Materiales informativos sobre figuras o temáticas relevantes en torno a la lucha contra la impunidad en México

Justicia Transicional MX

Proyecto de monitoreo de instituciones encargadas de promover la búsqueda de verdad y justicia en el país

Justicia
Transicional MX

Áreas y Unidades de Análisis de Contexto en las Comisiones de Búsqueda y Fiscalías Especializadas para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada y cometida por particulares. Una consolidación pendiente.

Proyecto de monitoreo de instituciones encargadas de promover la búsqueda de verdad y justicia en el país

Serie: materiales informativos sobre figuras o temáticas relevantes en torno a la lucha contra la impunidad en México (#7)

"JT MX. JUSTICIA TRANSICIONAL EN MÉXICO." ESTRATEGIAS CONTRA LA IMPUNIDAD A.C."

Consejo Directivo
Mariclaire Acosta Urquidi, *Presidenta*; Emilienne de León Aulina, *Secretaria*; Ramón Martínez Coria, *Tesorero*, y Alejandra Guillén González, *Vocal.*

Dirección Ejecutiva
Jorge Peniche Baqueiro

Coordinación de Programas
Eloísa González Hidalgo

This work is licensed under CC BY-NC-SA 4.0. To view a copy of this license, visit http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

Autoras:
Eloísa González Hidalgo y Jorge Peniche Baqueiro

Insumos de investigación:
María Eugenia Bermúdez Aguilar y Cristian Axel López Sosa.

Agosto de 2023.

Áreas y Unidades de Análisis de Contexto en las Comisiones de Búsqueda y Fiscalías Especializadas para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada y cometida por particulares. Una consolidación pendiente. © 2023 by "JT MX. Justicia Transicional en Mexico. Estrategias contra la Impunidad" is licensed under CC BY-NC 4.0

PRESENTACIÓN

“JT MX. Justicia Transicional en México. Estrategias contra la impunidad” (JTMX), centro de pensamiento y acción fundado en 2019, acompaña procesos locales de rendición de cuentas por violaciones graves a derechos humanos en México. Lo hacemos desde la perspectiva de la justicia transicional. Es decir, buscamos la promoción y satisfacción de los derechos a la verdad, la memoria, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición en estas realidades locales y priorizamos trabajar directamente con las víctimas que, desde estos contextos, reclaman consecuencia para estos abusos.

Nuestro trabajo de acompañamiento a procesos locales es formulado desde ocho esferas de intervención: 1) legal (promoción de acciones estratégicas de justicia); 2) psicosocial); 3) protección; 4) analítica - producción de conocimiento; 5) apertura y fortalecimiento del espacio cívico; 6) preservación y recuperación de la memoria; 7) formación y 8) incidencia.

Realizamos también trabajo transversal en las áreas de pedagogía y formación (por ejemplo, a través de nuestro curso en línea "Introducción a la Justicia Transicional"), memoria, comunicación y producción de conocimiento.

De manera complementaria a nuestro trabajo en contextos locales, monitoreamos la implementación y actuar del “archipiélago” de instituciones que han surgido en México en los últimos años bajo el argumento de hacer frente, desde distintos puntos de entrada, al fenómeno de impunidad por la crisis de violaciones graves a derechos humanos. Ejemplos de ello son, por un lado, el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SAV, 2013) y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNB, 2017). También destacan las comisiones presidenciales creadas durante el sexenio 2018-2024. Hablamos de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del caso Ayotzinapa (COVAJ, 2018) y la comisión presidencial creada para el contexto de la llamada "Guerra Sucia", la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990. (COVEH, 2021). Todas estas instituciones se manifiestan no solo a nivel federal sino, en distintos grados, en el ámbito estatal o local del país.

Parte de este trabajo de monitoreo ha resultado en la emisión de los documentos explicativos y de difusión contenidos en la serie “Materiales informativos sobre figuras o temáticas relevantes en torno a la lucha contra la impunidad en México”, que JTMX ha ido publicando desde 2022.

Estos documentos tienen por objeto presentar información de manera sencilla y explicativa sobre distintos aspectos puntuales y relevantes en torno al diseño y práctica de estas instituciones. Por ejemplo, la explicación de piezas importantes

dentro de estos sistemas, como la declaración de ausencia para el caso del SNB, el cómo marcha la implementación del SAV y el SNB a nivel de las entidades federativas o el ABC de cómo funcionan instituciones internacionales que pueden incidir en la lucha contra la impunidad a nivel doméstico, como es el caso de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional y los exámenes preliminares que conduce en los países que investiga.

Hasta ahora, hemos publicado los siguientes materiales informativos:

Cuadernillo JTMX 01. Ley Federal de Declaración de Ausencia para Personas Desaparecidas.

Cuadernillo JTMX 02. La figura del Análisis de Contexto. Con un enfoque particular en el fenómeno de la desaparición y la búsqueda y localización de personas.

Cuadernillo JTMX 03. Análisis de contexto: el informe sobre las Acciones Urgentes en el Caso Nayarit.

Cuadernillo JTMX 04. El 10+1 de los estándares y práctica de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional.

Cuadernillo JTMX 05. Desarrollo normativo del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Cuadernillo JTMX 06. Desarrollo normativo del Sistema Nacional de Atención y Protección de Víctimas.

Cuadernillo JTMX 07. Áreas y Unidades de Análisis de Contexto en las Comisiones de Búsqueda y Fiscalías Especializadas para la investigación y persecución de los delitos de desaparición Forzadaforzada y cometida por particulares. Una consolidación pendiente (objeto de esta publicación).

ÍNDICE DE CONTENIDOS

p.3 **I. Introducción.**
¿Por qué explorar la implementación de las Unidades y Áreas de Análisis de Contexto en el Sistema Nacional de Búsqueda?

p.11 **II. La previsión de las Unidades y Áreas de Análisis de Contexto en la LGMDFP**

p.18 **III. Hallazgos.**
¿Cuál es el estado que guarda la implementación de las sesenta y seis unidades y áreas de análisis de contexto en materia de búsqueda de personas?

INTRODUCCIÓN

¿Por qué explorar la implementación de las Unidades y Áreas de Análisis de contexto en el Sistema Nacional de Búsqueda de personas?

Entre diciembre de 2022 y enero de 2023 JT MX realizó 66 solicitudes de acceso a la información a la Comisión Nacional de Búsqueda, la Fiscalía General de la República y a las 32 comisiones locales de búsqueda y las 32 fiscalías/ procuradurías locales para indagar el estado que guardaba la implementación, dentro de sus respectivas estructuras institucionales, de una oficina dedicada exclusivamente a producir análisis de contexto en materia de desaparición de personas. La implementación de estas unidades o áreas es mandatada por el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y es un mandato de observancia obligatoria desde inicios del año 2018.

El procesamiento y análisis de la información obtenida arroja algunas luces no solo en materia de las capacidades institucionales que ha buscado traer consigo el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas en cuanto a este indicador de estructura. También, con el cruzamiento de otros datos, deja ver que el propio Sistema aún está lejos de cristalizarse en una realidad con todos los componentes que previó la paradigmática legislación general en la materia publicada en noviembre de 2017. Y está más lejos de hacer efectivo el mandato de contar con herramientas concretas que ayuden a la prevención del fenómeno.

A enero de 2023, solo se habían adoptado 41 de las 66 entidades para la realización de análisis de contexto (62%) que el Sistema previó con su implementación. Las comisiones de búsqueda presentaban, en términos generales, un mejor desempeño (27 de 33 áreas de análisis de contexto) y las fiscalías locales estaban muy retrasadas

en esta tarea (apenas habían implementado 14 de 33 unidades de análisis de contexto). Solamente 11 de las 32 entidades federativas del país reportaron haber instalado ambas oficinas (unidades y áreas) en sus respectivas jurisdicciones. Otro hallazgo es que siete estados que concentran 3 de cada 10 desapariciones registradas en los conteos oficiales (Baja California, Guerrero, Morelos, Nayarit, Sinaloa, Zacatecas y Tamaulipas), no cuentan con capacidades para realizar análisis de contexto para fines de investigación penal, pues las fiscalías especializadas no habían implementado sus respectivas Unidades de Análisis de Contexto.

Estamos frente a una asignatura pendiente para la consolidación del Sistema Nacional de Búsqueda.

*

Los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del Comité contra la Desaparición Forzada (CED), los cuales buscan potenciar las buenas prácticas para la búsqueda efectiva de las personas desaparecidas con base en los estándares que derivan de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CIPTPDF), prevén que las estrategias de búsqueda, para ser integrales, pueden beneficiarse del empleo de la herramienta del **análisis de contexto**[1].

Los análisis de contexto son útiles para establecer cuestiones como los *patrones*, los *motivos* y el *modus operandi* de los perpetradores, *perfiles* de las personas desaparecidas y las *particularidades regionales* que explican las desapariciones (Ver tabla abajo)[2].

Patrones	Sucesos o rasgos recurrentes en eventos de desaparición dentro de un conjunto de datos más amplio. Variables que pueden considerarse como constantes en el marco de una serie de datos recopilados.
Motivos	Causas subyacentes que permiten explicar -más no justificar- por qué uno o más eventos de desaparición sucedieron.
Modus Operandi	Manera especial de actuar o desplegar conductas por parte de las personas perpetradoras -o involucradas de alguna manera en la comisión de eventos de desaparición.

[Rasgos en las desapariciones que los análisis de contexto pueden coadyuvar a identificar según los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del Comité contra la Desaparición Forzada] *Parte 1/2*

Visualización 1: Rasgos o características en las dinámicas de desaparición que pueden emerger al usar la herramienta del análisis de contexto según los Principios Rectores para la Búsqueda del CED.

1 CED/C/.7 Aprobados por el Comité en su 16° período de sesiones, celebrado entre el 8 y el 18 de abril de 2019. Disponibles en red: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/134/14/PDF/G1913414.pdf?OpenElement.

2 Principio 8. La búsqueda debe realizarse con una estrategia integral. Para ello, es esencial que el análisis de contexto se guíe por criterios científicos en su metodología e implementación, no basta una mera agregación o suma de los casos individuales analizados.
Para el uso del análisis de contexto en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ver: Rincón, Covelli, T; Varela Baltier, A y Gutiérrez Contreras, J.. (2021). Análisis de Contexto en la Jurisprudencia Internacional de los

Visualización 1: Rasgos o características en las dinámicas de desaparición que pueden emerger al usar la herramienta del análisis de contexto según los Principios Rectores para la Búsqueda del CED.

Perfiles de las personas desaparecidas	Rasgos como la edad, el sexo, el género, la orientación sexual, la ocupación o relaciones interpersonales, que pueden tener relevancia en porqué una persona fue objetivo de un evento de desaparición.
Particularidades regionales	Rasgos sobre las particularidades de las dinámicas de desaparición en determinada unidad territorial que permiten establecer diferencias o características identitarias de los eventos de desaparición en comparación con otras unidades territoriales.

[Rasgos en las desapariciones que los análisis de contexto pueden coadyuvar a identificar según los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del Comité contra la Desaparición Forzada] *Parte 2/2*

Por tanto, incorporar la herramienta del análisis de contexto es particularmenteportante en contextos en los que las desapariciones - y otras violaciones a derechos humanos - ocurren de forma masiva, generalizada o sistemática.

En abril de 2022 el CED presentó el informe final sobre su visita a México realizada con base en el artículo 33 de la Convención[3]. Ahí señaló el pobre uso que se daba a la herramienta del análisis de contexto para casos de desaparición a pesar de su previsión, desde 2017, en el marco jurídico nacional.

A juicio del CED esto hacía parte de una tendencia más amplia identificada en el contexto mexicano: por un lado, una riqueza en las herramientas legales y normativas existentes en México para abordar las desapariciones y, por el otro lado, graves deficiencias encontradas en su implementación[4].

"[...] Mientras el Comité resalta la riqueza de las herramientas existentes en México para abordar las desapariciones, le preocupan las graves deficiencias encontradas en su implementación."

"[...] Al Comité también le preocupa que muchas de las herramientas disponibles sigan siendo poco conocidas y aplicadas. Pocos fiscales desarrollan el análisis de contexto y aplican los protocolos de búsqueda y de investigación."

CED. Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención. Abril de 2022.

Esta cuestión, adquiere una relevancia crítica cuando se enlaza con la complejidad y masividad que implica el contexto mexicano. Al menos atendiendo al volumen de casos de desaparición registrados, México es uno de los países del mundo con la

3 Visita realizada a México por el CED del 15 al 26 de noviembre de 2021, al amparo del artículo 33 de la CIPTPDF. Este artículo prevé la posibilidad de que el Comité solicite una visita al Estado en cuestión al recibir información fidedigna sobre violaciones graves a la Convención cometidas por Estado parte.

4 CED. Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención. Abril de 2022. Párr. 57 y 58.

mayor prevalencia de este fenómeno y uno de los dos países de la región, junto con Colombia, que supera la cifra de más de 100,000 personas desaparecidas, según sus registros oficiales[5].

Entre sus diversas recomendaciones, el CED instó al Estado mexicano a aplicar sistemáticamente el análisis de contexto, tanto en los procesos de búsqueda como en los de investigación penal que deriven de estos hechos[6]. El uso sistemático del análisis de contexto arroja, según el CED, distintos réditos: **una comprensión más integral de las desapariciones, identificar (y crear) metodologías efectivas, facilitar la determinación de responsabilidades en la cadena de mando y determinar estrategias efectivas de procesamiento de los casos a nivel global.**

El CED llamó al Estado mexicano a crear unidades de análisis de contexto en todas las comisiones de búsqueda y fiscalías especializadas, así como establecer mecanismos de coordinación sistemática entre ellas[7].

Sin embargo, esta necesidad no nació en 2022 ni derivó solamente de una recomendación del CED. Desde su emisión hace casi seis años, en noviembre de 2017, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDFP) contempló, como una reivindicación que hizo parte central del proceso de incidencia para su adopción impulsado por familiares de víctimas y colectivos de búsqueda, así como por organizaciones y personas expertas que brindaron asistencia en este proceso, la creación de toda una **nueva institucionalidad** para incorporar y desplegar la herramienta del análisis de contexto frente al fenómeno de la desaparición de personas en México[8].

En esencia, la emisión de la LGMDFP previó la incorporación de **sesenta y seis nuevas oficinas para realizar análisis de contexto en materia de desaparición en el país**. Treinta y tres de ellas adscritas a las nuevas instituciones administrativas encargadas como punta de lanza de la búsqueda de personas en el país, esto es, las comisiones de búsqueda. Este tipo de oficinas se denominó "Área de Análisis de Contexto" (AAC). Y otras treinta y tres oficinas adscritas a las entidades de procuración de justicia especializadas para la investigación y persecución de los delitos de

5 Ver Comisión Nacional de Búsqueda; versión pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO);

6 CED. Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención. Op. Cit. Observaciones y segunda parte de las recomendaciones. Párr. 16.

7 Ibidem. Párr. 17.

8 LGMDFP. Artículos 58, fr. II y 68, párrafo segundo. Para algunas anotaciones sobre el proceso de adopción de LGMDFP, ver: Chamberlin, M. (2021). DESAPARICIONES EN MÉXICO: Análisis socio-jurídico sobre el fenómeno en curso. Editorial: Tirant Lo Blanch.

desaparición forzada de personas y desapariciones cometidas por particulares, bajo el nombre “Unidad de Análisis de Contexto” (UAC).

64 ENTIDADES PARA ANÁLISIS DE CONTEXTO

32 Áreas de Análisis de Contexto (AAC)

Parte de la competencia administrativa.
Se integran a la competencia administrativa de las comisiones de búsqueda (búsqueda extrajudicial)

Orden local: Áreas de Análisis de Contexto adscritas a las Comisiones Locales de Búsqueda de cada entidad federativa.

Orden Federal: Área de Análisis de Contexto de la Comisión Nacional de Búsqueda.

32 Unidades de Análisis de Contexto (UAC)

Parte de la competencia de investigación penal.
Se integran o coadyuvan en la competencia de investigación y persecución de los Delitos en Materia de Desaparición de Personas, depositada en las Fiscalías o Procuradurías especializadas.

Orden local: Unidades de Análisis de Contexto como parte de las Fiscalías Especializadas para la Investigación y Persecución de los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por Particulares de las procuradurías o fiscalías generales de las entidades federativas.

Orden Federal: Unidad de Análisis de Contexto de la Fiscalía Especializada para la Investigación y Sanción de la Desaparición Forzada de Personas o Desaparición cometida por particulares.

Visualización 2: estructuración de las Unidades y Áreas de Análisis de Contexto, según su función y el orden de gobierno en el cual operan

Como hemos explorado en otros documentos - y también lo ha hecho otra bibliografía especializada - , el SNB configura un novedoso entramado institucional y competencial especializado en México: la competencia o función estatal de buscar, localizar e identificar, a las personas que permanecen desaparecidas. Un auténtico sistema - al menos en el papel - dedicado a la protección y garantía de distintos derechos que se ven afectados por la desaparición de personas[9].

9 JTMX. Desarrollo normativo del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. (Enero, 2023) e Integración de elementos y bases normativas a considerar sobre el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), con especial referencia a sus versiones públicas y disociadas (por publicarse). Ver también: Huhle, R. (Coord), Hinestroza, V. y Jave, I. “Comisiones de búsqueda en América Latina: una apuesta extraordinaria por la integralidad en la investigación de las desapariciones”. (2021). Deutsche Gesellschaft für Internationale

Tres características deben destacarse del "nuevo estado de cosas" que generó la incorporación del SNB desde la publicación de la LGMDFP en noviembre de 2017: *(i)* una separación o escisión de la tarea de la búsqueda de personas respecto de su ubicación tradicional, pensada como parte del tramo de la investigación penal, lo que implica la creación de una nueva competencia administrativa que se deposita en estas comisiones: la **facultad para buscar personas**[10]; *(ii)*, como consecuencia de ello, una repartición de competencias en torno a la tarea de buscar y las necesidades de coordinación que ésta entraña, tanto entre estas nuevas entidades administrativas y las de procuración de justicia como entre los niveles federal y local y, por último *(iii)* la novedosa incorporación de toda una serie de instrumentos y herramientas en el sistema doméstico mexicano -como lo es el análisis de contexto- que buscan motorizar la efectividad del derecho a la búsqueda.

Esto último teniendo en consideración que el fenómeno de la desaparición en México entraña en realidad, al menos, tres tipos de crisis interrelacionadas: una crisis, aún presente y que se actualiza día a día, de desaparición de personas; una segunda crisis correspondiente al rezago en la identificación de cadáveres y restos de personas que ya han sido localizados o encontrados pero no vinculados con la persona a la cual corresponden (crisis forense) y la crisis de impunidad por la falta de investigación y sanción efectiva de eventos de desaparición. [11]

Vista desde esta perspectiva, la herramienta del análisis de contexto hace parte de un mosaico más amplio de instituciones, competencias, herramientas e instrumentos de distinto tipo que convergen en el SNB para (intentar) hacer efectivo el derecho a la búsqueda. Partiendo del rol que los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del Comité contra la Desaparición Forzada le asignan a esta herramienta, hasta la multicausalidad que presenta el fenómeno de la desaparición de personas en la situación específica de México y las distintas dinámicas regionales y locales que lo componen, la instalación de capacidades para "hacer análisis de contexto" en el SNB es una pieza toral para incrementar el conocimiento del fenómeno y alimentar tanto los esfuerzos de búsqueda como los de investigación penal.

Zusammenarbeit (GIZ) y De Pina Ravest, Volga (2020). Comisiones Estatales de Búsqueda. Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México.

10 Estas instituciones, de emergencia relativamente reciente, han surgido como una respuesta ante las falencias y limitaciones de las instituciones de procuración de justicia para satisfacer de manera integral la obligación de buscar a todas las personas desaparecidas y esclarecer su suerte y paradero. Ver: Huhle, R. (Coord), Hinestroza, V. y Jave, I. "Comisiones de búsqueda en América Latina: una apuesta extraordinaria por la integralidad en la investigación de las desapariciones". Op. cit.

11 CED. Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención. Op. Cit. Secciones: A. El fenómeno de las desapariciones en México (párr. 10-24); B. Desapariciones en México: una impunidad casi absoluta (párr. 25-27) y C.

Estamos en última instancia, ante una herramienta pensada para potenciar los derechos de las víctimas, sus familiares -y la sociedad en general- a la búsqueda y, de manera más amplia, a la verdad, la justicia, la reparación, la memoria y la no repetición (prevención) de estas violaciones a derechos humanos.

Aunque la incorporación o no de un determinado componente institucional (en este caso de las unidades o áreas de análisis de contexto, respectivamente) sirve como un simple indicador de estructura sobre el cumplimiento de obligaciones y garantías para los derechos humanos[12], resulta lógico inferir que si las comisiones de búsqueda o fiscalías especializadas no han siquiera echado a andar estas entidades, sus propias capacidades para hacer uso de esta herramienta serían muy limitadas y también, hay que decirlo, este cumplimiento es una muestra indicativa del grado de compromiso para hacer efectivo el SNB, después de más de cinco años de nacida esta obligación para la Federación y las entidades federativas.

Esto es importante pues, a la par de introducir nuevas metodologías y herramientas de trabajo para repensar por qué y cómo pasan las desapariciones en México, de forma más importante, la LGMDFP introdujo la **expectativa legítima** de un cambio en la forma de buscar, localizar e identificar personas y también de investigar, sancionar y prevenir los eventos de desaparición.

En JTMX nos dimos a la tarea de explorar cómo marcha la implementación -a nivel federal, pero particularmente en lo local- de estas "entidades de análisis de contexto", prácticamente a casi seis años transcurridos de la publicación de la LGMDFP y de la generación de esta obligación para las autoridades obligadas en ambos niveles de gobierno[13].

Entre diciembre de 2022 y enero de 2023, realizamos sesenta y seis solicitudes de acceso a la información a las autoridades obligadas, es decir, Comisiones de Búsqueda (Nacional y locales) y Fiscalías o Procuradurías (General de la República y de las entidades federativas) para conocer qué estado guarda la implementación de estas "entidades de análisis de contexto" (AACs y UACs), si quiera por lo que hace a su

12 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation. (2012).

13 Debido a que la LGMDFP utiliza una denominación distinta para referirse a estas estructuras administrativas con competencia para emplear la herramienta del análisis de contexto, según se trate de las Comisiones Locales de Búsqueda o las Fiscalías Especializadas para la Investigación y Sanción de la Desaparición Forzada de Personas o Desaparición Cometida por Particulares en este documento utilizamos el término "entidades que realizan análisis de contexto" para englobar indistintamente a las Unidades de Análisis de Contexto y a las Áreas de Análisis de Contexto, según su adscripción a autoridades administrativas o de procuración de justicia.

incorporación y puesta en marcha dentro de las propias estructuras institucionales de las comisiones de búsqueda o las fiscalías especializadas[14].

Los datos obtenidos indican la existencia de un largo trecho por recorrer, lo que se hace más preocupante si, como se ha dicho, se toma en cuenta que esta no es una obligación de reciente creación.

A enero de 2023, tan solo 41 de las 66 entidades previstas por la LGMDFP para realizar análisis de contexto dentro del SNB se encontraban en funcionamiento. **Esto arroja un 62% del grado de cumplimiento de este indicador de estructura.** El desempeño varía dramáticamente según se trate de las Comisiones de Búsqueda o las Fiscalías Especializadas. Las primeras han implementado 27 de las 33 AACs que deben estar operando dentro de las instituciones enfocadas en la búsqueda de personas (lo que representa un 82% de implementación por lo que hace específicamente a esta categoría). Las segundas han implementado apenas 14 de las 33 UACs que deberían estar operando en las instituciones de procuración de justicia; por lo que hace a estas instituciones en específico, el grado de implementación representa apenas un 42% y, comparativamente hablando, casi la mitad del avance que ya han logrado las comisiones de búsqueda.

Cabe destacar que esta entrega no aborda la cantidad de los análisis de contexto producidos por las Áreas o Unidades de Análisis de Contexto, en caso de haberse producido, ni mucho menos, en su caso, la calidad de dichos análisis o su contribución (o no) a la satisfacción del derecho a la búsqueda y la consecución de las finalidades que los Principios de Búsqueda del CED o el LGMDFP atribuyen al uso de la herramienta del análisis de contexto.

En las siguientes secciones profundizamos en:

- Las diferencias entre el tipo de análisis de contexto que están llamadas a realizar las unidades y áreas de análisis de contexto.

- Las respuestas recibidas por parte de los sujetos obligados para analizar, con ello, el grado de cumplimiento de la obligación de implementar estas entidades como parte de la consolidación del SNB, en los términos en los que lo ha establecido la LGMDFP.

14 Los datos de identificación de estas solicitudes de acceso a la información pueden ser consultados en la página de jtmexico.org

II. La previsión de las Unidades y Áreas de Análisis de Contexto en la LGMDFP: las diferencias entre el tipo de análisis de contexto que deben de realizar.

La obligación de establecer, respectivamente, Áreas de Análisis de Contexto, para la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) y las comisiones locales de búsqueda, por un lado, y, por otro lado, Unidades de Análisis de Contexto para la Fiscalía Especializada para la Investigación y Sanción de la Desaparición Forzada de Personas o Desaparición cometida por particulares de la FGR (FEIDDF) y las correlativas fiscalías especializadas en la investigación y persecución de estos delitos -adscritas a las procuradurías o fiscalías estatales-, se encuentra contemplada en los artículos 58 y 68 de la LGMDFP.

Artículo 58. (Comisión Nacional de Búsqueda y Comisiones Locales de Búsqueda)	La Comisión Nacional de Búsqueda y las Comisiones Locales de Búsqueda, para realizar sus actividades, deben contar como mínimo con: I. Grupo especializado de búsqueda. **II. Área de Análisis de Contexto** III. Área de Gestión y Procesamiento de Información. IV. La estructura administrativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
Artículo 68 (Fiscalía General de la República y Fiscalías y Procuradurías Locales)	La Fiscalía y las Fiscalías y Procuradurías Locales deben contar con Fiscalías Especializadas para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, las que deberán coordinarse y dar impulso permanente a la búsqueda de Personas Desaparecidas. Las Fiscalías Especializadas deben contar con los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos especializados y multidisciplinarios y **una unidad de análisis de contexto** que se requieran para su efectiva operación.

Visualización 3: previsión de las Áreas y Unidades de Análisis de Contexto en la LGMDFP. (Énfasis añadido)

Áreas de Análisis de Contexto. Las Áreas de Análisis de Contexto (o AACs) están previstas como parte del andamiaje institucional mínimo con el que deben contar

las Comisiones de Búsqueda. Sobre estos entes recae la competencia de realizar o conducir la llamada búsqueda extrajudicial o administrativa de personas en México.

- **Un Área de Análisis de Contexto a nivel federal.** Una de esas áreas, se adscribe al orden federal, en el marco de las competencias de la Comisión Nacional de Búsqueda.

- **Treinta y dos Áreas de Análisis de Contexto a nivel local**. Al Área de Análisis de Contexto de la CNB (del orden federal), se suman treinta y dos otras áreas adscritas, respectivamente, a las treinta y dos Comisiones Locales de Búsqueda (una por cada entidad federativa del país).

Cabe recordar que la tarea específica de "buscar", o con más precisión la "búsqueda extrajudicial", "búsqueda administrativa" -o incluso la más vaga acepción "búsqueda humanitaria"- , hace referencia a todos los actos que despliega el Estado para esclarecer la suerte, paradero o destino de una persona desaparecida. En México, esta competencia, desde noviembre de 2017, se encuentra separada de las tareas tradicionales de investigación penal y depositada de forma prioritaria en estas novedosas instituciones administrativas: las comisiones de búsqueda.[15]

Unidades de Análisis de Contexto. Por su parte, las Unidades de Análisis de Contexto, adscritas los entes de procuración de justicia del país (Fiscalías o Procuradurías) son instrumentales a la facultad central que es asignada a estas instituciones en el marco del SNB: investigar y perseguir los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, y delitos vinculados a este régimen, en términos de los artículos 2, fr. I y II, y el Título II de la LGMDFP. Al igual que sucede con las AACs, estas unidades se dividen de la siguiente manera.[16]

- **Una Unidad de Análisis de Contexto a nivel federal.** Nos referimos a la Unidad de Análisis de Contexto de la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada (o FEIDDF) de la FGR.

- **Treinta y dos Unidades de Análisis de Contexto a nivel local.** La expectativa es contar con treinta y dos Unidades de Análisis de Contexto (o UACs)

15 Huhle, R. (Coord), Hinestroza, V. y Jave, I. "Comisiones de búsqueda en América Latina: una apuesta extraordinaria por la integralidad en la investigación de las desapariciones". (2021). Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Op. cit.

16 Es importante precisar que la LGMDFP no limita el rol de estas fiscalías especializadas únicamente a la investigación y persecución de los delitos de su competencia. Si bien esta es su competencia principal, se prevé también una función de coordinación en tanto hacen parte del SNB: coordinarse con las comisiones de búsqueda y dar impulso permanente a la búsqueda de personas desaparecidas. En pocas palabras, el SNB les asigna también una función en torno a la finalidad transversal que el propio Sistema persigue: esclarecer la suerte o paradero de las personas desaparecidas; localizarlas e identificarlas

adscritas, respectivamente, a las fiscalías especializadas para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares que se prevén para cada uno de los aparatos de procuración de justicia a nivel de las entidades federativas.

En tanto que, en el marco del SNB, las competencias asignadas a las fiscalías especializadas y las comisiones de búsqueda son distintas, ello impacta -lógicamente - en cómo y para qué sus respectivas Unidades o Áreas hacen uso de la herramienta del análisis de contexto.[17] Abajo, esquematizamos estas funciones.

Competencia de las Comisiones de Búsqueda	Encargadas de "realizar todas las acciones y diligencias tendientes para dar con la suerte o el paradero de la persona hasta su localización, incluidas aquellas para identificar plenamente sus restos en caso de que estos hayan sido localizados." (artículo 68 de la LGMDFP).
Competencia de las Fiscalías Especializadas	Encargadas de investigar y perseguir los delitos de desaparición forzada de personas y cometida por particulares. (art. 68 de la LGMDFP). Además de realizar diligencias que conduzcan a esta finalidad (el esclarecimiento de los hechos para fines penales y la sanción de los responsables), las Fiscalías Especializadas son las encargadas de solicitar y tramitar distintas órdenes que requieren control judicial y que contribuyen a la búsqueda y, en su caso, la localización de una persona desaparecida. Por ejemplo, las órdenes de cateo, geolocalización, intervención de comunicaciones, toma de muestras o exhumación de cadáveres. (Protocolo Homologado de Investigación, p.10) Cabe mencionar que las Fiscalías y Procuradurías especializadas tienen la obligación de dar impulso permanente a la búsqueda de personas desaparecidas.

Visualización 4: división de las funciones asignadas a las comisiones de búsqueda y a las fiscalías especializadas

17 Conforme a la LGMDFP, los Protocolos Homologados, de Búsqueda y de Investigación, integran una estrategia de colaboración conjunta para la búsqueda de una persona no localizada o desaparecida, desde sus competencias.

Para detallar y hacer operativas estas competencias en la práctica, la LGMDFP establece dos instrumentos clave: los protocolos para la búsqueda e investigación.

Los Protocolos - instrumentos de actuación para hacer efectivo el derecho a la búsqueda e investigación de los delitos que prevé la LGDFMP.

Protocolo Homologado de Búsqueda - PHB (art. 99 de la LGMDFP). Instrumento de actuación que regula cómo deben desplegarse las funciones de búsqueda de personas a cargo de la CNB y las Comisiones Locales de Búsqueda.

Protocolo Homologado de Investigación - PHI (art. 73 de la LGMDFP). Instrumento de actuación que regula cómo debe desplegarse la investigación de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares por parte de la FEIDDF-FGR y las Fiscalías Especializadas de las Procuradurías o Fiscalías Locales.

¿Cómo las competencias y funciones asignadas impactan en la tarea de las Unidades y Áreas de Análisis de Contexto?

Comisiones Locales de Búsqueda

El PHB define al análisis de contexto como el "conjunto multidisciplinario de técnicas de producción, recopilación y procesamiento sistemático de información", con el objeto de "identificar patrones en la desaparición y no localización de personas" incluyendo sus causas y las circunstancias que las propician, estableciendo patrones de criminalidad y modus operandi de estructuras delictivas, **para producir hipótesis de localización y estrategias que orienten acciones de búsqueda**, propiciar el desarrollo metodológico de la búsqueda de personas, y asociar casos de espectro común (PHB, párr. 64).[18]

¿Qué se debe entender entonces por análisis de contexto en el marco de la tarea de búsqueda de personas desaparecidas?

Su función principal es generar información de utilidad para el desarrollo de acciones de búsqueda, a través de elementos como el establecimiento e identificación de patrones en la desaparición y no localización de personas, así como sus causas y circunstancias desencadenantes, patrones de criminalidad y modo de operar de estructuras delictivas. Para ello, según el PHB, los análisis de contexto deben

18 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601905&fecha=06/10/2020#:~:text=Consiste%20en%20la%20recopilaci%C3%B3n%2C%20organizaci%C3%B3n,)%2C%20o%20sobre%20restos%20humanos.

incorporar a los procesos de búsqueda elementos sociológicos, antropológicos y victimológicos, a fin de fortalecer las acciones de búsqueda.

En suma, el análisis de contexto para fines de búsqueda debe avanzar tres finalidades: hipótesis de búsqueda y localización; el desarrollo metodológico y objetivo (en vez de errático y discrecional) de la búsqueda de personas y la asociación de casos de espectro común (casos que comparten rasgos: patrones, motivos, modus operandi, perfiles y prevalencia territorial).

Fiscalías Especializadas

El PHI inscribe al análisis de contexto como una herramienta **auxiliar** en el cumplimiento de la obligación estatal de investigar, juzgar y sancionar las violaciones graves a derechos humanos, en este caso, de la desaparición de personas.

Así, el análisis de contexto para fines de investigación penal de violaciones graves a derechos humanos se torna en una herramienta para establecer las **condiciones** en las que ocurre un determinado evento (que entraña una violación grave a derechos humanos), en un espacio y temporalidad determinada.

Esto parte de la lógica de que las violaciones graves a derechos humanos no ocurren en aislado generalmente, sino que suelen estar ligadas a estructuras específicas que permiten, alientan y se benefician de esas violaciones.

¿Qué se debe entender entonces por análisis de contexto para fines de investigación de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos que hacen parte de la LGMDFP?

Su objetivo será generar información relevante para el desarrollo de la investigación de los delitos de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y delitos que hacen parte de este régimen según su previsión en la LGMDFP.

Particularmente, conocer y analizar las estructuras de poder que permitieron, diseñaron y ejecutaron intelectual y materialmente dichos delitos, así como conocer a las personas o grupos que se beneficiaron del crimen. Lo anterior permite generar hipótesis y líneas de investigación penal.

Así, el análisis de contexto, dentro del rubro de investigación penal, es relevante para comprender de manera adecuada cuestiones como[19]:

I. Las condiciones alrededor de la desaparición de la víctima directa.

II. Las condiciones alrededor de la circunstancia de localización de una víctima directa.

III. Las características de las víctimas de desaparición en un área y momento específico.

IV. La identificación de patrones de criminalidad en la región en la que ocurrió la desaparición.

V. Las condiciones geográficas de las zonas en las que se desarrollaron los hechos.

VI. Las condiciones económicas, sociales y culturales de la población residente en el lugar en el que se desarrollaron los hechos.

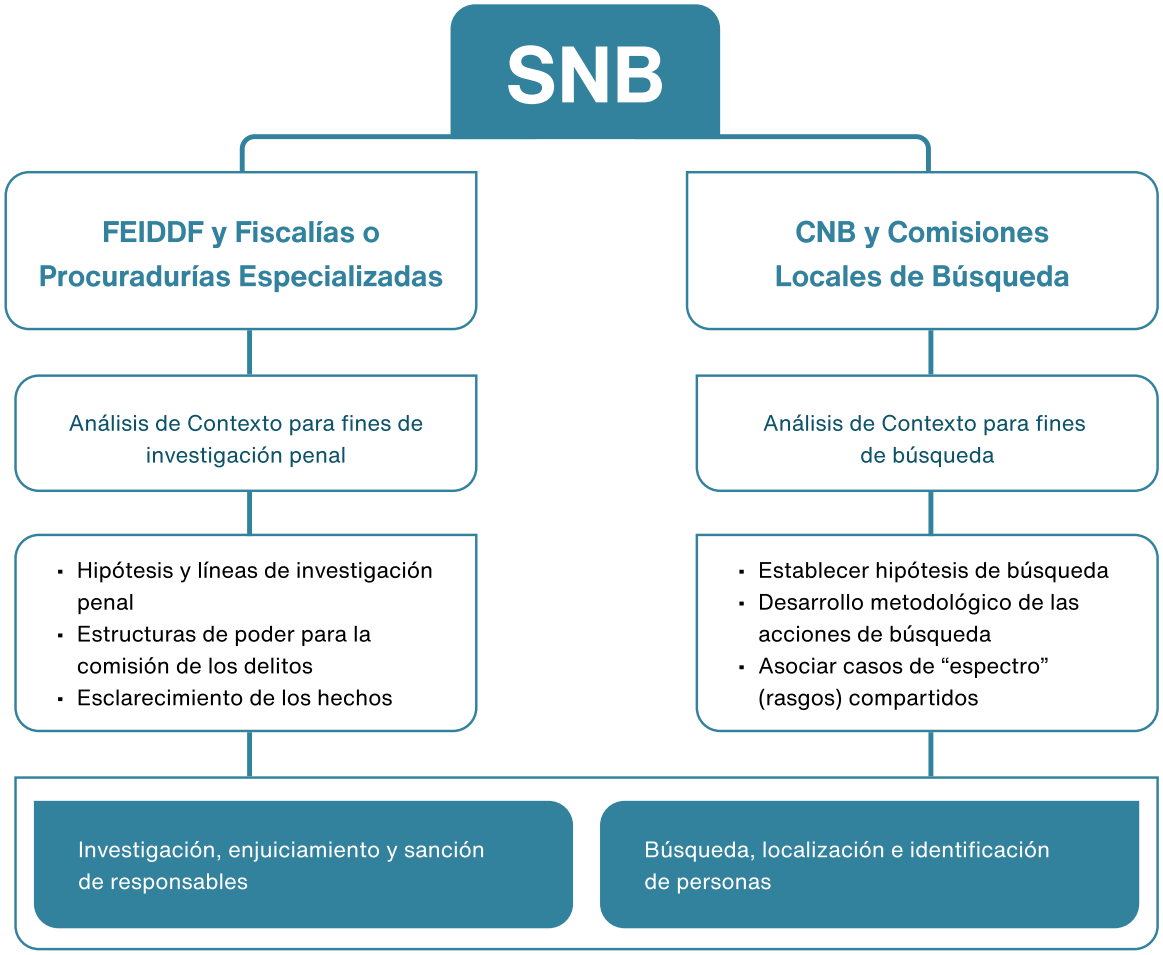
VII. Las condiciones de riesgo en el lugar de los hechos tanto para víctimas directas como indirectas.

VIII. Las medidas de reparación de víctimas y familiares de víctimas de desaparición.

IX. Para asociar a casos de espectro común.

Bajo el PHI, los análisis de contexto no constituyen una prueba o evidencia en sí mismos, pero proveen información que puede conducir al esclarecimiento de los hechos y la formulación de cargos y, en su caso, el enjuiciamiento de quienes se les acusa de haber cometido delitos previstos en el Título Segundo de la LGMDFP, permitiendo -por ejemplo- desentrañar las estructuras que facilitaron u ocultaron su comisión.

19 Protocolo Homologado de Búsqueda, anexo I; Protocolo Homologado de Investigación, pág. 82.



Visualización 5: representación gráfica de las diferencias entre al análisis de contexto para fines de investigación penal y para fines de búsqueda; diagrama de procesos e intercambio de información entre estos mecanismos

III. HALLAZGOS. ¿CUÁL ES EL ESTADO QUE GUARDA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS SESENTA Y SEIS UNIDADES Y ÁREAS DE ANÁLISIS DE CONTEXTO EN MATERIA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS?

¿Qué, concretamente, se está evaluando dentro de la tipología de indicadores para analizar el cumplimiento de estándares y obligaciones en materia de derechos humanos?

Para el análisis del cumplimiento en la instalación de estos componentes del diseño institucional de las comisiones de búsqueda o las fiscalías especializadas se utiliza el término de evaluación "indicador de estructura" de conformidad con la metodología para el análisis de indicadores en materia de derechos humanos propuesta por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos[20].

Así, distinguiendo entre indicadores (1) *estructurales*, (2) *de proceso*, (3) *de resultado* o (4) *de tipo transversal*, los indicadores de estructura sirven para analizar o evaluar cuestiones como (1.1) la previsión e incorporación en el marco normativo doméstico de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado parte, así como (1.2) la adopción de los mecanismos institucionales básicos para la promoción y protección de determinados derechos, (1.3) la existencia de una política de Estado en torno a la satisfacción de determinado derecho y (1.4) las estrategias estatales desarrolladas para tal efecto[21].

Por lo pronto, el análisis del que se hace cargo este documento se centra en un indicador de tipo **estructural, cuantitativo y objetivo -muy concreto**- bajo el siguiente cuestionamiento:

¿Existen o no las sesenta y seis entidades de análisis de contexto (treinta y tres AACs y treinta y tres UACs) que prevé la LGMDFP desde noviembre de 2017 como

20 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation. (2012). Op. cit.

21 Los indicadores de estructura miden los esfuerzos de los entes obligados para pasar de aquellas promesas normativas que tutela el derecho en cuestión a su observancia efectiva. Este tipo de indicadores establecen puntos intermedios de llegada para pasar de la expectativa normativa (estándar, principio, promesa) a un resultado deseado. Estos indicadores son útiles para medir, por ejemplo, cuestiones de progresividad; los indicadores de resultado miden, en esencia, el estado del disfrute del derecho humano en cuestión (i.e. derecho a la búsqueda) en un contexto específico (i.e. en la entidad de Coahuila, en el año 2023). Por último, los indicadores transversales se refieren a principios que no pueden ser asociados como atributos exclusivos a un derecho en

parte de la instalación de capacidades para el SNB? En su caso, ¿cuántas de ellas existen, cuántas de ellas no y cuáles se encuentran en un proceso de adopción?

Este indicador se relaciona con las obligaciones estatales de respeto, protección y garantía en materia de desaparición de personas, particularmente con aquéllas que prescriben obligaciones y/o mejores prácticas especiales cuando la desaparición ocurre de manera generalizada o sistemática en el territorio del Estado obligado (artículo 5 de la CIPTPDF y Principio 8 de los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del CED).

Y, por lo que hace al régimen doméstico, a los artículos 58 y 68 de la LGMDFP, pues se trata de componentes específicos que el SNB prevé, mandatoriamente, como parte del diseño institucional mínimo de las comisiones de búsqueda y las fiscalías especializadas.

También destaca la recomendación concreta realizada por el CED sobre este rubro en el informe emitido con motivo de su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención, en el sentido de: crear e implementar las unidades y áreas de análisis de contexto en todas las fiscalías especializadas y comisiones de búsqueda y establecer mecanismos de coordinación sistémicas entre ellas[22].

La siguiente tabla desglosa las respuestas de las entidades locales obligadas (comisiones locales y fiscalías locales) a las que se solicitó información sobre el estado que guardaba la implementación de sus respectivas áreas y unidades de análisis de contexto, con información recopilada entre diciembre de 2022 y enero de 2023. La última columna señala, a manera de referencia, el número de personas reportadas como desaparecidas desde 1964 al mes de marzo de 2023, según el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO)[23]. Por lo que hace al nivel federal, tanto la FGR como la CNB reportaron contar con sus respectivas Unidad y Área de de Análisis de Contexto.

22 CED. Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención. Observaciones y Segunda parte de las Recomendaciones. Op. Cit. Párr. 16 y 17
"16. Ante ello, el Comité insta al Estado parte a aplicar sistemáticamente el análisis de contexto, tanto en los procesos de búsqueda como en los de investigación, y de este modo posibilitar la comprensión de las desapariciones de una manera integral e identificar metodologías efectivas, facilitar la determinación de responsabilidades en la cadena de mando y determinar estrategias efectivas de procesamiento de los casos a nivel global.
17. Para tal fin, el Estado parte debe crear e implementar unidades de análisis de contexto en todas las comisiones de búsqueda y fiscalías especializadas y establecer mecanismos de coordinación sistemática entre ellas."

23 Secretaría de Gobernación, 29 de marzo de 2023. https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral

Áreas de Análisis de Contexto en las Instituciones del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

	Unidades de Análisis de Contexto (Fiscalías Especializadas)	Áreas de Análisis de Contexto Comisiones de Búsqueda	Registros personas desaparecidas (1964-2023)
Federal	Sí	Sí	N/A
Aguascalientes	No	Sí	378
Baja California	No	Sí	2326
Baja California Sur	Sí	Sí	828
Campeche	No	Sí	158
Coahuila	No contestó [24]	Sí	3694
Colima	No	Sí	1496
Chiapas	No	No	1280
Chihuahua	Sí	Sí	3533
CDMX	Sí	Sí	5304
Durango	Sí	Sí	809
Estado de México	Sí	No contestó	12979
Guanajuato	Sí	Sí	3109
Guerrero	No	Sí	4061
Hidalgo	Sí	Sí	823
Jalisco	Sí	Sí	15018
Michoacán	Sí	Sí	5129
Morelos	No	Sí	2230
Nayarit	No contestó	En construcción	1672
Nuevo León	No	Sí	6476
Oaxaca	No	Sí	610
Puebla	En construcción	Sí	2544
Querétaro	Sí	Sí	533
Quintana Roo	No	Sí	888
San Luis Potosí	No	Sí	890
Sinaloa	No	Sí	5789
Sonora	Sí	Sí	4513
Tabasco	No	No	255
Tamaulipas	En construcción	No contestó	12559
Tlaxcala	No	Sí	129
Veracruz	Sí	Sí	7385
Yucatán	Sí	No	339
Zacatecas	No	Sí	3493

No
Sí
No contestó
En construcción

24 Una búsqueda en fuentes abiertas ubicó la posible existencia -en fuentes no oficiales- de la Unidad de Análisis de Contexto de la Fiscalía de Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza. Ante la falta de corroboración oficial, esta información no fue contabilizada como corroboración plena de la existencia de esta Unidad.

¿Qué indica la información recibida por parte de las Comisiones Locales de Búsqueda y las Fiscalías o Procuradurías Generales de las entidades federativas sobre este indicador de estructura para la garantía del derecho a la búsqueda?

- De las sesenta y seis solicitudes formuladas, 4 autoridades (6%) declinaron responder. Esto es, de suyo, una falla en sus obligaciones constitucionales y convencionales de máxima publicidad y dar acceso a la ciudadanía a la información pública. **Se trata de la Fiscalía General del Estado de Coahuila, la Fiscalía General del Estado de Nayarit, la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México y la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas de Tamaulipas.**

- De las 66 entidades totales que la LGMDFP contempla para realizar análisis de contexto (33 Unidades y 33 Áreas de Análisis de Contexto) se han implementado un total de 41 de estas entidades, lo que equivale a un porcentaje del 62% global de cumplimiento de este indicador de estructura: 14 por lo que hace a las Fiscalías Especializadas, incluyendo a la FEIDDF, y 27 por lo que hace a las Comisiones de Búsqueda (incluyendo a la CNB).

- Tres autoridades más (un 4% adicional) señalaron estar en proceso de cumplimiento para la implementación de sus respectivas entidades de análisis de contexto., UACs o AACs, según sea el caso. **Se trata de la Fiscalía Especializada Para la Investigación y Persecución de los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares de Puebla, (UAC), así como la Fiscalía Especializada en la Investigación de Delitos de Desaparición Forzada de Personas de Tamaulipas (UAC) y la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas Desaparecidas del Estado de Nayarit. (AAC).**

Si se considera que la expectativa es contar con sesenta y seis entidades con la facultad para realizar análisis de contexto, – para fines de búsqueda y para coadyuvar en la investigación penal –, existe – a la fecha de sistematización de la información – un porcentaje del 66% global de cumplimiento **proyectado** de este indicador de estructura: cuarenta y un de las Unidades o Áreas de Análisis de Contexto que prevé la LGMDFP se han implementado (41) y tres más se encuentran en proceso de implementación (3), para sumar un total de 44 entidades implementadas o en proceso de hacerlo.

Del remanente de las veintidós autoridades obligadas, dieciocho expresamente reportaron no haber implementado las respectivas Unidades o Áreas de Análisis de

Contexto. 15 para el caso de las Fiscalías Especializadas (UACS) y 3 para el caso de las Comisiones Locales de Búsqueda (AACs)[25].

Esto representa un 27% del universo de autoridades obligadas a implementar estas oficinas. Chiapas y Tabasco son los únicos dos estados que no han implementado ninguna de las dos entidades de análisis de contexto (UAC y AAC) previstas en la LGMDFP , en falla absoluta de esta obligación[26].

Por un lado, tan solo 11 entidades (más la Federación) han instalado el total de las capacidades que prevé el SNB para utilizar esta herramienta. Es decir, el 34% (11 de 32) de las entidades federativas del país cuentan ya tanto con una Unidad de Análisis de Contexto en la fiscalía especializada, como con un Área de Análisis de Contexto en la comisión de búsqueda local, instaladas, tal y como lo ordena el SNB[27].

Indicador de cumplimiento de estructuras: grado de cumplimiento de las Comisiones de Búsqueda

	Comisiones de Búsqueda	%	Fiscalías Especializadas	%	Total	%
Sí (Área o Unidad implementada)	27	82%	14	42%	41	62%
No (Área o Unidad no implementada)	3	9%	15	45%	18	27%
En proceso de construcción	1	3%	2	6%	3	5%
No contestaron	2	6%	2	6%	4	6%
Total	33	100%	33	100%	66	100%

Visualización 6: cumplimiento del indicador de estructura: entidades para realizar análisis de contexto en el SNB

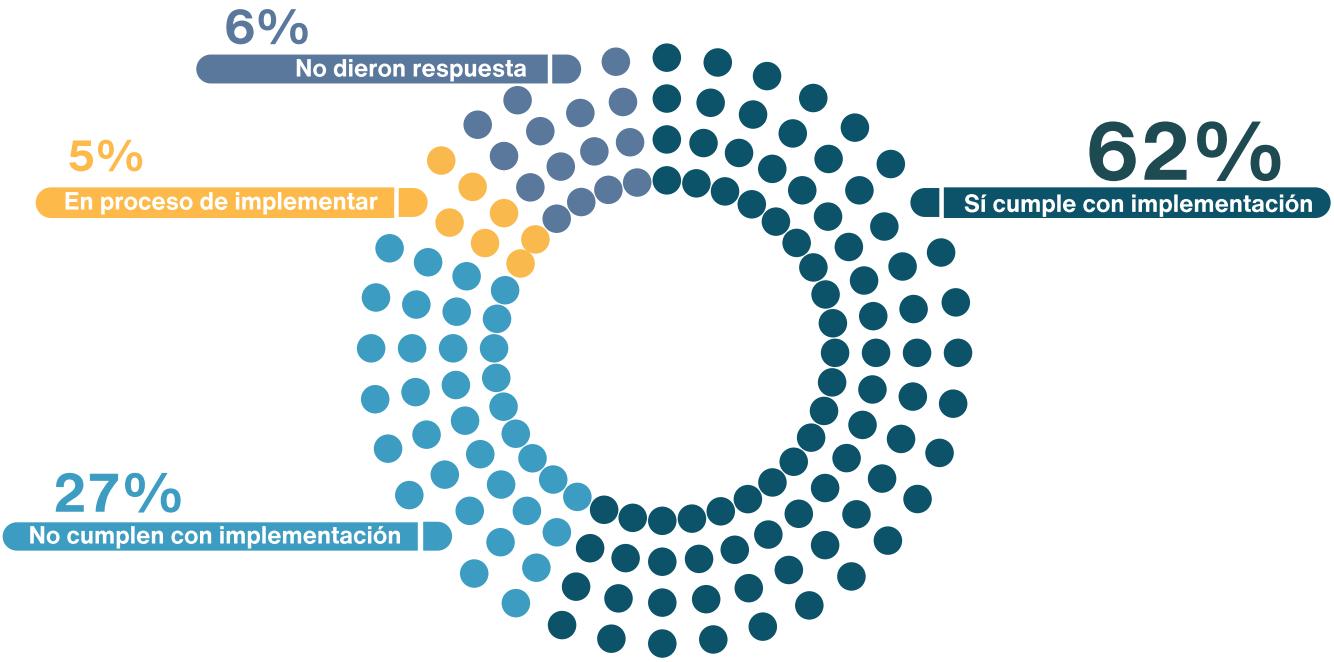
25 UACs: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas. AACs: Chiapas, Tabasco y Yucatán.

26 Esto en adición a las cuatro autoridades que no formularon respuesta por lo que se desconoce el estado de implementación de sus respectivas entidades de análisis de contexto.

27 Instalación total de capacidades para realizar análisis de contexto a nivel local: Baja Califorania Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán,Querétaro, Sonora y Veracruz

En el otro extremo, la mitad de las entidades del país (16) reportaron haber logrado instalar apenas una de estas dos oficinas. Sea una Unidad en su Fiscalía Especializada o un Área en su Comisión de Búsqueda Local. Es la respuesta que se recibió con más frecuencia: apenas un ente instalado en la jurisdicción local, del total de dos con los que se debe contar[28].

Indicador de cumplimiento de estructuras: entidades implementadas para realizar análisis de contexto en el SNB (a Enero de 2023)



Por lo que hace a las treinta y tres AACs de las Comisiones de Búsqueda :

- Veintisiete comisiones, incluyendo a la CNB-SEGOB, señalaron ya contar con sus respectivas Áreas de Análisis de Contexto (81%)

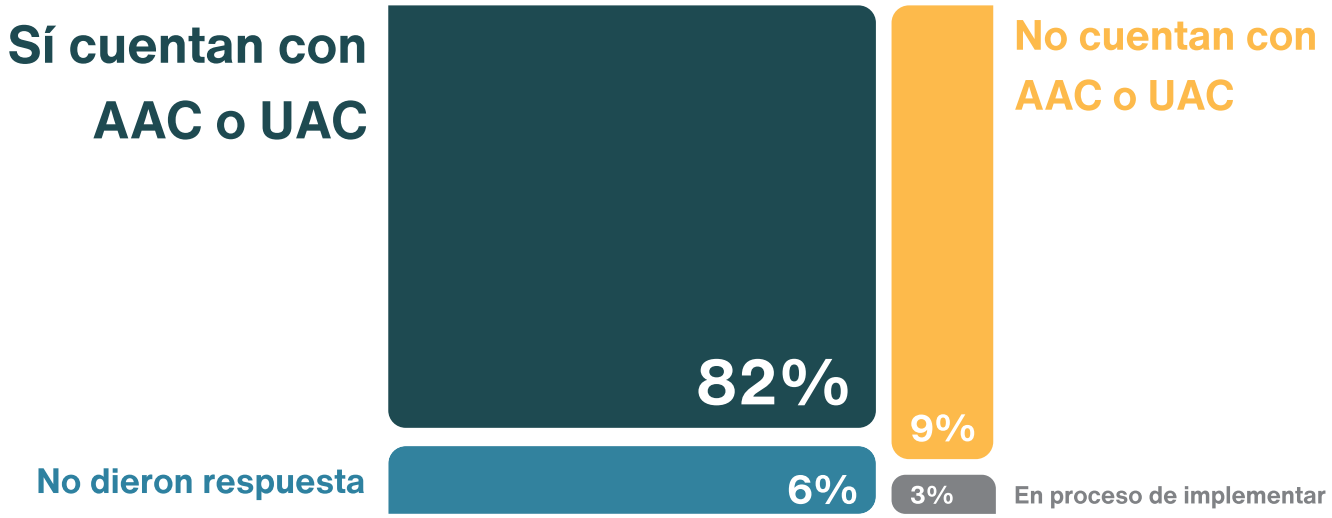
- Tres comisiones no cuentan con Áreas de Análisis de Contexto: todas ellas en la región sur/sureste del país. **Se trata de las Comisiones Locales de Búsqueda de los estados de Chiapas, Tabasco y Yucatán. (9%)**

28 UAC instalada (pero AAC no instalada): Estado de México y Yucatán.
AAC instalada (pero UAC no instalada): Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas.

- Una Comisión señaló que la unidad se encontraba en construcción. **Se trata del Estado de Nayarit. (3%)**

- Dos comisiones no contestaron. **Tamaulipas y el Estado de México. (6%)**

Indicador de cumplimiento de estructuras: grado de cumplimiento de las Comisiones de Búsqueda



Por lo que hace específicamente a las treinta y tres UACs de las Fiscalías o Procuradurías Especializadas:

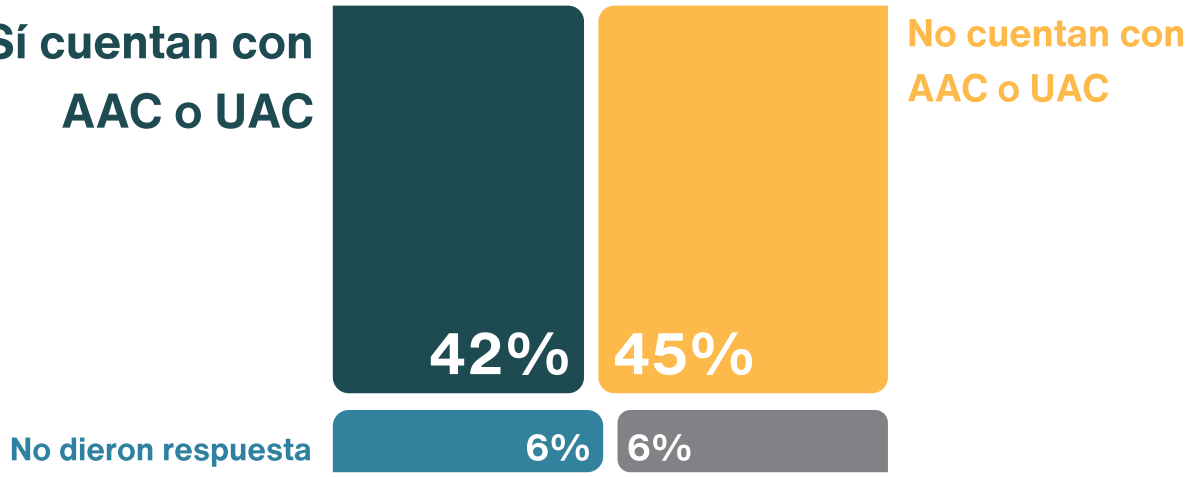
- Catorce, incluyendo a la FEIDDF-FGR, sí cuentan con su respectiva unidad de análisis de contexto (42%).

- Quince fiscalías especializadas estatales no cuentan con sus respectivas UACs. (45%).

- Dos señalaron que sus unidades se encuentran en proceso de construcción. Se trata de los estados de Tamaulipas y Puebla. (6%)

- Dos no dieron respuesta. Se trata de los estados de Coahuila y Nayarit. (6%)

Indicador de cumplimiento de estructuras: grado de cumplimiento de las Fiscalías Especializadas



Algunas conclusiones: más de media década de la existencia de una obligación para instalar capacidades aún pendiente de completar.

Con su incorporación al contexto mexicano, el SNB previó una obligación de instalar capacidades estructurales en materia de análisis de contexto: echar a andar **sesenta y seis nuevas entidades** que desplegarían este tipo de análisis, con la finalidad de incorporar esta perspectiva a "la caja de herramientas" indispensables para hacer frente al grave fenómeno de desaparición que enfrenta México, vinculado particularmente con el recrudecido contexto de violencia que ha azotado al país a partir del año 2006.

El mandato de implementación asignado a las comisiones de búsqueda y fiscalías especializadas (autoridades obligadas) no es nuevo. Empezó a correr desde inicios de 2018. La LGMDFP entró en vigor el 16 de enero de 2018, a los sesenta días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Las Fiscalías Especializadas debían empezar a funcionar, incluyendo sus respectivas estructuras administrativas, a los 30 días de la entrada en vigor de la Ley, es decir, el 15 de febrero de 2018. Las Comisiones Locales de Búsqueda entrarían en funcionamiento a los 90 días de la entrada en vigor de la Ley, es decir, el 15 de abril de 2018. Desde esas fechas, estas autoridades estaban obligadas a implementar sus respectivas entidades: Unidades

de Análisis de Contexto (15 de febrero de 2018 - Fiscalías Especializadas); Áreas de Análisis de Contexto (15 de abril de 2018 - Comisiones de Búsqueda).

Los réditos de incorporar el análisis de contexto para abordar el fenómeno de la desaparición son claros. Entre otros, se encuentra, romper las aproximaciones del "caso por caso", con la fragmentación que esto genera en el entendimiento global de los eventos de desaparición, lo que se hace que se les tienda a mirar en aislado y, en ocasiones, a minimizar la magnitud y gravedad del fenómeno e incluso su conexión con otras violencias.

La herramienta del análisis de contexto abre una puerta para la producción, recopilación y procesamiento sistemático de información que incorpore nuevas metodologías e incorporación y desarrollo de tecnologías, generación de aproximaciones desde los saberes y experiencias en México, particularmente de tipo local y regional, y también para mirar de manera más rigurosa a la experiencia comparada de otras latitudes.

En sus recomendaciones al Estado mexicano, tras concluir su visita en noviembre de 2021, el CED señaló que la aplicación **sistemática** del análisis de contexto puede contribuir a comprender las desapariciones de manera integral e integrar metodologías efectivas; facilitar la determinación de responsabilidades en la “cadena de mando” de perpetradores y estrategias efectivas de procesamiento de los casos a nivel global.

Piezas del mosaico que aún faltan para la instalación plena de capacidades en el SNB

Búsqueda administrativa de personas

Por lo que hace a la búsqueda “administrativa” de personas, el análisis de contexto sirve a una finalidad última: hacer más efectiva las acciones de búsqueda global de personas, mediante la producción de hipótesis de localización y estrategias para las acciones de búsqueda, mejores metodologías para la búsqueda y la asociación de casos que compartan rasgos como patrones de actualización, causas explicativas, modus operandi en la perpetración, perfiles de víctimas y rasgos territoriales.

Investigación en Sede Penal

Por lo que hace a la investigación en sede penal, el análisis de contexto -a la par de coadyuvar en la búsqueda y localización de personas- permite visibilizar las estructuras y redes de facilitación, comisión y ocultamiento de los delitos y apreciarlos

en conjunto para hacer más efectivo el procesamiento de la investigación y atribución de responsabilidades respecto del régimen penal que configura la LGMDFP.

Si bien la cantidad de áreas en las comisiones de búsqueda casi duplica a las entidades instaladas en las fiscalías especializadas (27 vs 14), no deja de ser preocupante que a más de cinco años de la entrada en vigor de esta obligación no se haya logrado la implementación de la totalidad de estas entidades en las comisiones locales de búsqueda.

Esto sin tomar en consideración que solamente 11 entidades federativas han instalado el total de las capacidades estructurales requeridas por el SNB en materia de análisis de contexto: es decir, cuentan tanto con una Unidad de Área de Análsis de Contexto como con un Área de Análisis de Contexto en la jurisdicción local.

Para las Fiscalías Especializadas la situación es peor. La capacidad instalada en materia de sus entidades exclusivamente dedicadas a realizar análisis de contexto para el fenómeno de la desaparición para fines de investigación penal es menor al 50%. Actualmente, operan 15 de las 33 UACs que ya deberían de operar en el país, lo que es igual al 47%.

Esto es particularmente crítico para entidades como Baja California, Guerrero, Morelos, Nayarit, Sinaloa y Zacatecas. Estados que, según las cifras oficiales del RNDPDNO y/o ejercicios de documentación o periodísticos, enfrentan serias problemáticas locales por este fenómeno. Al menos por lo que hace al volumen de registros de personas desaparecidas en el RNPDNO[29], estas seis entidades concentran el 16% de los casos registrados en el Registro: 18,295 de 111,227 perfiles de personas. Si se añade al estado de Tamaulipas, cuya UAC se encuentra en proceso de construcción aún, y para el caso de su AAC la Comisión Local de Búsqueda declinó contestar, este porcentaje se eleva a un 28% de los registros que integran al RNPDNO (30,854)[30].

Visto de otra manera, agrupando a estos siete estados, los cuales concentran casi de 3 de cada 10 desapariciones documentadas en el RNPDNO (30,854 de 111,227),[31] no se han instalado las capacidades estructurales plenas para siquiera estar en la posibilidad de realizar análisis de contexto en materia de investigación penal en ninguna de estas entidades. Si se piensa al registro global de desapariciones como átomos que podrían conectarse entre sí, si se tienden los nodos que explican posibles

29 Información consultada el 29 de marzo de 2023.

30 Según información consultada en el RNPDNO el 29 de marzo de 2023, Tamaulipas presentaba 12559 registros de personas desaparecidas.

31 Con información actualizada al 29 de marzo de 2023,

conexiones (redes, patrones, tendencias, prevalencias territoriales, materiales o temporales), resulta desalentador que casi una de cada tres desapariciones en el país (en los estados que concentran el 33% de las desapariciones contenidas en el RNPDNO) no son sometidas a análisis de contexto para fines de investigación penal.

Esto es, para establecer patrones de criminalidad que permitan una sanción efectiva y global de estos hechos, con la verdadera complejidad que este fenómeno requiere.

Esta es una muestra indicativa sobre cómo se mueven los engranes -**o más bien cómo no se mueven los engranes institucionales** - para garantizar la "impunidad casi absoluta" por la desaparición de personas en México: el crimen perfecto[32]. Un SNB que está lejos de romper con estas inercias.

Desde un punto de vista global, para el universo de entidades dedicadas exclusivamente a realizar análisis de contexto contempladas por el SNB (sesenta y seis entidades), precisamente como parte del pretendido cambio de paradigma para aproximarse al fenómeno de desaparición, se han implementado en total apenas cuarenta y uno de estas entidades (27 en las comisiones de búsqueda y 14 en las fiscalías). La calificación es apenas aprobatoria: 62%.

Destacan los casos de Chiapas, Tabasco, Nayarit y Tamaulipas. Los primeros dos estados reportaron no contar con ninguna de las entidades requeridas por el SNB. Por su parte, Nayarit y Tamaulipas, son dos de los estados más afectados por los contextos masivos de desapariciones en México[33]. La Fiscalía General del Estado de Nayarit declinó contestar a la solicitud de información, mientras que la Comisión Estatal de Búsqueda señaló que el Área de Análisis de Contexto se encontraba apenas en construcción. En Tamaulipas, la Fiscalía General del Estado señaló que la Unidad de Análisis de Contexto de la Fiscalía Especializada se encontraba en construcción; la Comisión Estatal de Búsqueda no contestó el pedido de información. Como se ha

32 Por lo que hace a Nayarit, entidad en donde JTMX realiza trabajo de acompañamiento a procesos locales de búsqueda de verdad y justicia por violaciones graves a derechos humanos, ver: JTMX, "El Bosque: Narra Nayarit. Contexto, Nota Metodológica, Documentación y Proyección de Acciones" (julio, 2023) e IDHEAS Litigio Estratégico en Derechos Humanos, "Estructura criminal en la Fiscalía General del Estado de Nayarit y crímenes de lesa humanidad" (julio, 2021) y Cancino, K. "Desaparecer toda prueba: la Fiscalía de Nayarit destruye evidencia y ahonda dudas (reportaje periodístico, Aristegui Noticias, abril de 2023). Por lo que hace a Tamaulipas, ver: Sumano, J. "Explicar el problema de las desapariciones en Tamaulipas, El Colegio de la Frontera Norte y A Dónde Van los Desaparecidos" (enero, 2023).

33 Por lo que hace a Nayarit, entidad en donde JTMX realiza trabajo de acompañamiento a procesos locales de búsqueda de verdad y justicia por violaciones graves a derechos humanos, ver: JTMX, "El Bosque: Narra Nayarit. Contexto, Nota Metodológica, Documentación y Proyección de Acciones" (julio, 2023) e IDHEAS Litigio Estratégico en Derechos Humanos, "Estructura criminal en la Fiscalía General del Estado de Nayarit y crímenes de lesa humanidad" (julio, 2021) y Cancino, K. "Desaparecer toda prueba: la Fiscalía de Nayarit destruye evidencia y ahonda dudas (reportaje periodístico, Aristegui Noticias, abril de 2023). Por lo que hace a Tamaulipas, ver: Sumano, J. "Explicar el problema de las desapariciones en Tamaulipas, El Colegio de la Frontera Norte y A Dónde Van los Desaparecidos" (enero, 2023).

dicho, en el otro extremo, solamente 11 entidades federativas (más la FGR y la CNB a nivel federal) reportaron contar con un cumplimiento total de este indicador de estructura y haber implementado tanto sus respectivas Áreas de Análisis de Contexto como Unidades de Análisis de Contexto.

Implementación de Unidades y Áreas de Análisis de Contexto a nivel local

Se asignaron diversos puntajes según el grado de implementación que reportó cada estado:

4	(11) Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Sonora y Veracruz
3	(1) Puebla
2	(16) Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Estado de México, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas
1	(2) Nayarit y Tamaulipas
0	(2) Chiapas y Tabasco

El país enfrenta distintos desafíos en materia de prevención, búsqueda, investigación y sanción sobre este fenómeno. Una de las claves para su atención pasa por implementar a cabalidad el SNB; hacerlo operativo y efectivo. Las Áreas y Unidades de Análisis de contexto son centrales en este sentido y están llamadas a producir información sobre el fenómeno que contribuya primordialmente a la búsqueda y a la investigación mediante la identificación de patrones, perfiles y tendencias regionales y temáticas de violencias, de perpetración y victimización.

Lo que está en juego no es solo la implementación del SNB, sino su motivación subyacente: la garantía del derecho a la búsqueda y, en última instancia, los derechos duros que protege el marco de lucha contra la impunidad: la verdad, la memoria, la justicia, la reparación y la no repetición.

Una crisis extraordinaria, que es alimentada por distintos factores y que, a su vez, deriva en distintas vertientes de problemas concretos demanda un enfoque distinto y adecuado para poder hacerle frente. El uso de la herramienta de análisis de contexto es solo un instrumento al alcance para avanzar este cambio de paradigma, tan afectado por una lógica de “caso por caso” y de fragmentación en el entendimiento de este fenómeno.

Los datos demuestran que, uno de los prerrequisitos base para potenciar el análisis de contexto, esto es, contar y articular con las entidades dedicadas exclusivamente para realizarlo, está todavía lejos de ser una realidad. Una consolidación de capacidades aún pendiente en el marco del Sistema Nacional para la Búsqueda de Personas y como parte de las distintas herramientas, instituciones y mecanismos que éste pretendió introducir para hacer más robustos los esfuerzos institucionales frente a este complejo y multicausal fenómeno.

Justicia
Transicional **MX**

www.jtmexico.org

@ jTenMexico

JTMX - JusticiaTransicionalEnMéxico

@jtmx_org

JTMX. Justicia Transicional En México

JTMX