

Evaluación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense 2022

Entregable 4. Informe final

Elaborado por Investigación en Salud y Demografía, S. C. para el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

Equipo de investigadores

Liv Lafontaine

José Luis Palma

José Luis Cisneros

Adrián Luzanilla

Elizabeth Escobar

Jocelyn Buendía

Alonso González

25 de enero de 2023

Tabla de contenido

Sigla	as y Acrónimos				
Resu	men Ejecutivo	5			
I.	Introducción	10			
II.	Objetivos de la evaluación	11			
i.	Metodología de la evaluación	12			
III.	El contexto de creación del MEIF	15			
i.	El problema social que busca atender el MEIF	16			
ii.	Cambios al marco normativo del SNBP y el andamiaje institucional después de la creación del MEIF	20			
IV.	El modelo de gobernanza, la estructura y operación actual del MEIF	21			
i.	Diseño actual de la gobernanza, estructura y operación del MEIF	21			
v.	Desempeño en el primer año de implementación del MEIF	29			
i.	Evaluación del desempeño del GC en su conjunto	31			
VI.	Esquema de vinculación y coordinación con actores clave para la identificación forense	34			
VII.	El MEIF en las entidades federativas, la experiencia de San Luis Potosí y del Estado de México	40			
i.	La colaboración MEIF-San Luis Potosí	40			
ii.	La experiencia del Estado de México	45			
VIII.	Conclusiones	46			
IX.	Recomendaciones	49			
i.	Propuesta de gobernanza	57			
х.	Referencias	62			
XI.	Anexos	66			
1.	Fuentes de información	66			
2.	Agenda de campo e instrumentos de recolección	68			
3.	Encuesta para la evaluación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense	75			
4.	Análisis Cualitativo	94			

Siglas y Acrónimos

Acuerdo de ACUERDO SNBP/001/2019 por el que se aprueba la creación del Mecanismo

creación Extraordinario de Identificación Forense.

ABI-PD Archivo básico de identificación ante mortem de personas desaparecidas

ABI-PM Archivo básico de identificación post mortem de personas desaparecidas

CEBP Comisión Estatal de Búsqueda de Personas

CEC Consejos estatales ciudadanos

CEEAV Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas

CEIH Centro Estatal de Identificación Humana

CICR Comité Internacional de la Cruz Roja

CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CLB Comisiones Locales de Búsqueda

CNB Comisión Nacional de Búsqueda

CNC Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

CNIH Centro Nacional de Identificación Humana

CNPJ Conferencia Nacional de Procuración de Justicia

CONAGO Conferencia Nacional de Gobernadores

CRIH Centro Regional de Identificación Humana

EAAF Equipo Argentino de Antropología Forense

EDOMEX Estado de México

FAFG Fundación Guatemalteca de Antropología Forense

FE Fiscalía del Estado

FE - EDOMEX Fiscalía del Estado de México

FE - SLP Fiscalía del Estado de San Luis Potosí

FGR Fiscalía General de la República

GC Grupo Coordinador del MEIF

IJCF Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses

LGMDFP Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por

Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

MEIF o

Mecanismo extraordinario de identificación forense

NNA Niñas, niños y adolescentes

ONUDH Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

OSC Organizaciones de la Sociedad Civil

PDNL Personas Desaparecidas y No Localizadas

PFsI Personas Fallecidas sin Identificar

SE-MEIF Secretaría Ejecutiva del MEIF

SEGOB Secretaría de Gobernación

SEMEFO Servicio Médico Forense

SEMELE Servicio de Medicina Legal

SESNSP Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

SLP San Luis Potosí

SNBP Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

SRE Secretaría de Relaciones Exteriores

ST-MEIF Secretaría Técnica del MEIF

UAI Unidad de Análisis de Información

UEM Unidad de Examen Multidisciplinario

UNAM Universidad Nacional Autónoma de México

UNFPA Fondo de Población de las Naciones Unidas

UNOPS Oficina de Servicios de Proyecto de las Naciones Unidas

UO-MEIF Unidad Operativa del MEIF

Resumen Ejecutivo

La creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF o Mecanismo) fue una respuesta del Estado mexicano para atender la crisis forense en el país ante la demanda de familias de personas de desaparecidas, colectivos de búsqueda y organizaciones de la sociedad civil. El MEIF fue creado en diciembre de 2019 en el seno del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP) que agrupa a los titulares de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Fiscalía General de la República (FGR), Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB), Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), Policía Federal (Guardia Nacional), Comisiones Locales de Búsqueda de Personas y una persona designada por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ).

Durante el proceso de implementación se acordó que el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) que cuenta con un Acuerdo Marco de Cooperación Técnica con la Secretaría de Gobernación funja como administrador de los recursos del MEIF con el objeto de mantener su autonomía, sustentado en el proyecto "Fortalecimiento de las capacidades nacionales para implementar compromisos y recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos, mujeres, niñas y desaparición forzada".

En este sentido y a un año de la incorporación de los integrantes del Grupo Coordinador (GC) que encabeza el Mecanismo, el UNFPA contrató una evaluación independiente que permitiera sistematizar información sobre el desempeño del MEIF, el avance en el cumplimiento de sus objetivos, los factores facilitadores y restrictivos en su implementación, que permitiera valorar la pertinencia de su estructura y gobernanza bajo los criterios de relevancia y pertinencia, eficiencia, impacto, eficacia y sostenibilidad, y con ello mejorar y fortalecer el MEIF. La evaluación se desarrolló como un ejercicio participativo en el que se contó con la colaboración del personal del MEIF, de los intergantes del GC, así como de las familias de personas de desaparecidos e integrantes de colectivos de búsqueda, lo que enriqueció la identificación de aciertos y retos y la construcción de recomendaciones. La información que se fue generando con la evaluación se utilizó para mejorar la toma de decisiones a lo largo del propio proceso de evaluación.

Se utilizaron métodos mixtos para el desarrollo de la evaluación, por un lado se hizo un trabajo de gabinete que implicó la revisión documental de registros administrativos y bases de datos con los que cuenta el MEIF; por el otro, se recolectó información en campo de carácter cualitativo a partir de entrevistas semiestructurales y grupos focales con actores clave. Con el objeto de fortalecer los hallazgos cualitativos y ampliar el espacio de la evaluación para conocer la perspectiva de los familiares de personas desaparecidas e integrantes de colectivos de búsqueda se levantó una encuesta en línea dirigida a estos actores.

El trabajo cualitativo permitió recuperar información de todos los integrantes del GC, personal del MEIF que labora a nivel central, personal de los equipos forenses desplegados en la entidades federativas, personal del UNFPA que colabora en el proyecto y que partició en el proceso de selección del MEIF, personal de dependencias del Gobierno Federal como la CNB y del Centro

Nacional de Identificación Humana (CNIH) con los que se coordina el MEIF, potenciales donantes, integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) vinculadas a la temática de desaparición, familiares de personas desaparecidas e integrantes de colectivos de búsqueda, así como autoridades de la fiscalía en una entidad federativa.

El Grupo Coordinador del MEIF se integró inicialmente por cuatro expertos en materia forense, un perfil especilista en apoyo psicosocial, uno en materia legal y otro en cooperación internacional. Sin embargo, este primer año la estructura organizacional ha crecido a partir de la contratación de perfiles en atención psicosocial, ciencia de datos, comunicación, y de la ocupación de las vacantes de la Secretaría Ejecutiva y Secretaría Técnica. El MEIF ha concretado tres convenios de colaboración con las fiscalías de San Luis Potosí (entidad piloto), Tamaulipas y Zacatecas. Destaca como avance, la ampliación del equipo multidisciplinario en el Servicio Médico Legal de San Luis Potosí que consta de nueve especialistas en materia forense y que tienen la tarea de elaborar archivos básicos de identificación de Personas Fallecidas sin Identificar (PFsI) de casos que son de su competencia, e incorporar información obtenida a través de peritajes elaborados por las y los expertos del MEIF y registros administrativos con los que cuenta la fiscalía en la entidad piloto. Las labores de este equipo arrancaron durante el segundo semestre de 2022.

La estrategia inicial del Mecanismo fue buscar un convenio de colaboración con la FGR pero éste no pudo concretarse ante la incertidumbre asociada a la carencia de personalidad jurídica del MEIF. El acercamiento con las fiscalías en las entidades federativas fue un proceso posterior y las restricciones relacionadas con la personalidad jurídica del MEIF se subsanaron al contar el apoyo del UNFPA, que logró concretar convenios con fiscalías a nombre del MEIF. Lo anterior se considera un acierto, ya que la fiscalía en la entidad piloto considera al UNPFA como una figura neutral y a los equipos desplegados como altamente competentes para atender el rezago de PFsI en su entidad, lo que ha facilitado la firma de convenios en los estados.

En términos de la vinculación del MEIF con otros actores, éste ha logrado acercarse al Centro Nacional de Identificación Humana, de reciente creación, y a la Comisión Nacional de Búsqueda. Esto le ha permitido coordinarse para el desarrollo de actividades conjuntas y con ello evitar duplicar esfuerzos ante la dimensión del problema, aspecto que debe continuar reforzándose. De la misma forma, el MEIF ha trabajado para vincularse con familiares e integrantes de colectivos de búsqueda a partir de la impartición de talleres de pedagogía forense, sesiones informativas y de atención psicosocial. Su presencia en terreno ha sido en estados donde ha firmado convenios (Tamaulipas y Zacatecas), peero sobre todo en San Luis Potosí, donde ya están implementando el equipo multidisciplinario del MEIF, así como en los estados donde se tienen convenios. Sin embargo, el alcance de estos esfuerzos ha sido limitado, ya que el MEIF no tiene presencia en todas las entidades federativas y se requiere ampliar la base de colaboración con familiares e integrantes de colectivos de búsqueda, primero mejorando los mecanismos que se tienen para ponerse en contacto con los familiares y también mejorando la difusión del MEIF.

Los hallazgos de los grupos focales y la encuesta en línea coinciden en señalar que la participación de las familias de personas desaparecidas debe enfocarse en los siguientes rubros: i) recibir

información de lo que hace el MEIF; ii) colaborar en la demanda de recursos para que el MEIF pueda intervenir en más entidades; iii) presionar a las autoridades locales para que colaboren con el Mecanismo; iv) participar en actividades relacionadas con la identificación como tomas de muestra, entre otras, y, v) para recibir capacitación en temas forenses.

Las expectativas que las familias tienen sobre los resultados que debe lograr el MEIF son muy altas, pues esperan que éste logre identificaciones en un tiempo muy corto, siendo que los integrantes del GC han explicado que para lograr la identificación de personas requieren de la integración y capacitación de equipos, del desarrollo de procesos y la construcción de bases de datos que toman tiempo. Por ello, se percibe que en este primer año de implementación se tienen pocos resultados. Las familias consideran que el MEIF debe mejorar la comunicación que tiene hacia afuera, así como transparentar la forma en la que toman decisiones, su planeación y las decisiones sobre la salida de integrantes del Grupo Coordinador, cuya contratación contó con la participación de representantes de familias.

En el tiempo que lleva en operación, el MEIF ha tenido dificultades en procurar fondos provenientes de la cooperación internacional, por lo que su principal fuente de financiamiento han sido los recursos que le otorgó la Secretaría de Gobernación. En entrevista con posibles donantes se constata que existen factores que limitan el flujo de recursos de la cooperación internacional al MEIF, ya que se requiere numerosos recursos técnicos y financieros, de manera sostenida para atender el problema: i) el tamaño de fondos disponibles de la cooperación internacional en este rubro; ii) la existencia de restricciones en el tipo de financiamiento que pueden otorgar y en los rubros que estos cubren (por ejemplo, comunmente el financiamiento se centra en equipamiento y excluye el pago de sueldos y salarios); y, iii) la priorización que tienen las agencias de cooperación y otros donantes sobre proyectos estratégicos. Adicionalmente, al inicio de las gestiones del MEIF el GC requería contar con un proyecto de identificación forense que pudiera promoverse entre los donantes, mismo que tomó tiempo diseñar y construir a partir de las deliberaciones técnicas de los integrantes del GC.

Una de las fortalezas del MEIF son los procesos de selección para integrar al equipo del nivel central y de la entidad federativa en la que está operando. Dicho proceso permitió identificar especialistas que pueden colaborar en proyectos especiales y en los equipos forenses de los estados, lo que ha generado un listado de especialistas, o "roster", que se encuentran aprobados en términos técnicos para desempeñar funciones que el MEIF vaya requiriendo conforme avance en su planeación. Lo anterior resulta un acierto, ya que uno de los retos que plantea la crisis forense en México es la de fortalecer los recursos humanos en materia forense, además de que contar con un "roster" de especialistas contribuye a la flexibilidad operativa que requiere el MEIF.

Cabe señalar que el diseño original del MEIF, que fue producto de la negociación entre actores gubernamentales de diversas dependencias federales y actores sociales, sólo contempló la contratación de las y los expertos que integrarían el GC. Dicho GC, se integró de siete especialistas en distintas áreas, pero con el mismo nivel de mando y poca claridad en las funciones que debían desempeñar. Como cabeza del MEIF, el GC tendría la tarea de diseñar la intervención y la estructura

organizacional adecuada para cumplir con los objetivos planteados; no obstante, al no basarse en un diseño de intervención previo, se contrataron expertos que no eran adecuados para las primeras fases de la implementación y se omitió, en esta fase del diseño, la contratación de equipos operativos. Ante la carencia de un diseño institucional y organizacional de origen, la toma de decisiones al interior del GC se complejizó, lo que derivó en retrasos e indefiniciones que el MEIF debe concretar, como la elaboración de sus lineamientos de trabajo, entre otros documentos normativos que delimitan el quehacer del Mecanismo.

Con el objetivo de mejorar el desempeño y esquema de gobernanza del Mecanismo, la evaluación plantea una serie de recomendaciones que buscan ser cursos de acción viables para atender las áreas de oportunidad identificadas y fortalecer los aciertos que se han logrado en este primer año de operación:

- La definición de un perfil al interior del GC que asuma el rol de liderazgo y se responsabilice de la toma de decisiones asociadas a la planeación, presupuestación y gestión de recursos; este rol podía ser asignado a uno de los perfiles que permanecen en el GC o bien ser contratado como un integrante del GC y tendría que encargarse también de dar seguimiento a la negociación con las entidades federativas que han mostrado interés en colaborar.
- ii) Elaborar una planeación estratégica, al menos a cinco años, orientada a resultados que contemple todas las funciones que le confiere el Acuerdo de creación al MEIF, que permita la programación y presupuestación de sus objetivos, estimar e identificar los recursos necesarios para su sostenibilidad, así como las fuentes alternativas para su obtención.
- iii) Ampliar las áreas operativas conforme avance la implementación en los estados, siendo prioritaria la contratación de equipos forense para las entidades con las que se tiene un convenio de colaboración, así como desarrollar áreas de apoyo operativo en el nivel central.
- iv) Establecer herramientas que permitan ampliar la base de contactos con familiares e integrantes de colectivos a nivel nacional para mejorar el alcance del MEIF en su interacción con la ciudadanía, por ejemplo, a partir de un registro voluntario disponible en la página de internet del MEIF.
- v) Mejorar la comunicación y el contacto con las familias a través de estrategias para informar de manera continua a las familias sobre los avances y obstáculos que se presentan, ya sea mediante la página de internet del Mecanismo o la calendarización de reuniones, que tengan la opción de desarrollarse de manera presencial y virtual, para favorecer la participación de los familiares que se encuetran más lejos de la CDMX o de las entidades donde se está interviniendo.
- vi) Establecer una presencia digital que permita la correcta difusión de información oficial sobre el Mecanismo y transparentar la información de interés público con miras a la rendición de cuentas a través de desarrollar una página de internet para el Mecanismo y de usar las redes sociales.

vii) Valorar la integración de un consejo consultivo para el MEIF que incorpore organismos internacionales vinculados con derechos humanos y con la identificación forense y a familiares de personas desaparecidas. Dicho espacio debe diseñarse con un enfoque ciudadano, donde la participación de los familiares sea rotativa y elegida al azar entre aquellos que se muestren interesados, evitando que se entienda como un espacio de privilegio en el que algunos familiares puedan tener mayores posibilidades de participar que otros.

I. Introducción

Ante la *crisis forense*, reconocida por las autoridades mexicanas que contabilizan al menos 100,000 personas desaparecidas y 52,000 cuerpos o restos humanos sin identificar que se encuentran en los servicios periciales y fosas comunes en las entidades federativas, el Gobierno de México a través de la Secretaría de Gobernación ha resuelto abordar este desafío mediante la creación de nuevas instituciones, en el marco del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, como una unidad extraordinaria, multidisciplinaria, con autonomía técnico científica para la identificación de restos: el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense en 2019 y el Centro Nacional de Identificación Humana que se crea en 2022 .

Este Mecanismo fue creado mediante el Acuerdo SNBP/001/2019 (Acuerdo de creación) en el Diario Oficial de la Federación y es dirigido por un Grupo Coordinador integrado por expertas y expertos con perfiles multidisciplinarios, y financiado con recursos del Gobierno Federal. La idea detrás es la realización de peritajes multidisciplinarios sobre cadáveres o restos de personas, que se encuentran en rezago de identificación, cuya identidad se desconozca o no hayan sido reclamados, aplicando los estándares internacionales y protocolos nacionales e internacionales que incluyan las mejores prácticas en la materia. Sus actividades se encuentran en el marco del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

La demanda ciudadana exigió contar con un MEIF independiente, este es administrado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas, que busca asegurar la integridad de la iniciativa en apego a los estándares más altos de calidad de trabajo, transparencia, rendición de cuentas, independencia y autonomía. Una de las funciones del UNFPA en relación con el MEIF es la de administrar sus recursos, fomentar su rendición de cuentas y evaluar el trabajo del MEIF. En este contexto, el UNFPA llevó a cabo un proceso de solicitud de cotización RFQ Nº UNFPA/MEX/RFQC/22/02 para contratar la primera Evaluación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense, de la cual resultó ganador el equipo de Investigación en Salud y Demografía, S.C. (INSAD).

El presente informe es la entrega final de la *Evaluación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense* que se llevó a cabo durante el primer año de operación del MEIF. La evaluación busca brindar información que mejore el Mecanismo y la toma de decisiones. El objetivo del informe es analizar la estructura y operación actual del Mecanismo tomando en consideración las reformas a la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDFP o Ley General en Materia de Desaparición), así como el modelo de gobernanza del MEIF. Adicionalmente, el informe evalúa de qué manera el GC se ha coordinado con los actores clave a nivel federal y en las entidades federativas para el logro de sus objetivos.

El desarrollo de la evaluación comprende el análisis de gabinete y el acopio de información cualitativa. Al cierre de la evaluación se revisaron más de 100 unidades documentales y se condujeron 26 entrevistas o grupos focales en las que han participado 58 personas que son parte del GC, de la Unidad Operativa del MEIF, del UNFPA y de otros organismos internacionales como la

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), funcionarios de la Secretaría de Gobernación, funcionarios en las entidades federativas, integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil y de actores sociales tales como familiares de personas desaparecidas e integrantes de Colectivos de Búsqueda. La evaluación se desarrolló bajo la supervisión del UNFPA, pero de la mano con las y los integrantes del MEIF, quienes mantuvieron una actitud abierta al proceso de la evaluación y utilizaron los hallazgos intermedios para ir mejorando la implementación del Mecanismo. En este sentido, la evaluación fue un ejercicio adaptativo y participativo.

El presente informe consta de nueve secciones. La primera es esta breve introducción al proceso de evaluación; mientras que la segunda sección establece los objetivos generales y específicos del ejercicio. La tercera sección describe el contexto de la creación del MEIF. La cuarta sección identifica el modelo de gobernanza y la estructura y operación del MEIF vigente. La sección quinta plantea una valoración del desempeño del MEIF en su primer año de implementación. El esquema de vinculación y coordinación con actores clave para la identificación forense se resume en la sección seis. La sección siete analiza el MEIF en las entidades federativas. Finalmente, en las secciones ocho y nueve se presentan las conclusiones y recomendaciones.

II. Objetivos de la evaluación

La evaluación se propuso analizar las capacidades con las que contó el MEIF en su primer año de implementación y su articulación para atender la crisis forense en México, en particular los alcances de su planeación estratégica y el avance de las acciones derivadas de su Plan de Trabajo de 2022. El objetivo de la evaluación fue brindar una valoración global del avance en el desempeño del MEIF, su estructura y gobernanza, los factores facilitadores y restrictivos en su operación. La evaluación buscó generar evidencia para mejorar el MEIF y fortalecer la toma de decisiones en torno a los siguientes temas:

- Estructura del MEIF en términos de su normatividad. Identificar y analizar la estructura del MEIF, su diseño, atribuciones, y actividades tanto del Grupo Coordinador como de la Unidad Operativa y de Gestión y Secretaría Ejecutiva.
- Desempeño del MEIF en su primer año. Analizar la implementación del MEIF, sus gestiones, acuerdos de colaboración, capacidades técnicas, el desarrollo de sus actividades y primeros resultados.
- Vinculación entre el MEIF, familiares y colectivos de búsqueda. Analizar los procedimientos diseñados para la atención y participación de familiares y colectivos de búsqueda en los procesos de identificación forense, notificación y restitución digna de restos a sus familias.
- Valoración del GC que encabeza el MEIF. Analizar la pertinencia de los perfiles del GC el desempeño y resultados alcanzados.
- Emitir recomendaciones viables. Emitir recomendaciones para el sostenimiento y mejora del MEIF.

Con el objetivo de que la información generada tuviera un uso inmediato y estratégico, la evaluación buscó informar al MEIF y al UNFPA de manera oportuna los hallazgos que fueron identificados a lo largo del proceso de evaluación. De tal manera que, si se identificaban espacios de mejora que pudieran ser atendidos con inmediatez, estos fueran comunicados a los actores relevantes. De igual manera, se contó con la participación de las y los integrantes del GC durante la evaluación, aportando a la gerencia del MEIF información adaptativa, al mismo tiempo que se coordinó una evaluación participativa.

i. Metodología de la evaluación

Para cumplir con el propósito de la evaluación, ésta se centró en analizar al MEIF bajo cinco criterios que sirvieron de referencia para diseñar los instrumentos de recolección y, con ello, hallazgos sobre los desafíos, oportunidades, buenas prácticas, lecciones aprendidas para el fortalecimiento del MEIF, lo que se traduce en una serie de recomendaciones relevantes para el mejoramiento de su operación. Los criterios se retoman a partir del documento de la OCDE *Mejores criterios para una mejor evaluación: Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización* y que los Organismos de las Naciones Unidas retoman.

A continuación, se enuncian las definiciones de dichos criterios:

- Relevancia y pertinencia: Grado en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades, las políticas y las prioridades de los beneficiarios, de los socios/instituciones y del país, así como a las prioridades globales.
- Eficacia: Grado en que la intervención ha logrado sus objetivos y resultados.
- Eficiencia: Grado en que la intervención produce resultados de manera económica y a tiempo.
- Sostenibilidad: Grado en que los beneficios netos de la intervención continúan o es probable que continúen.
- Impacto: Grado en el que la intervención ha generado, o se espera que genere, efectos significativos (positivos o negativos, previstos o no previstos) en el nivel más alto.

La metodología abordó tres dimensiones de análisis que permean los cinco criterios de evaluación referidos anteriormente. La correspondencia entre los criterios y las dimensiones de análisis implica que las preguntas planteadas para evaluar la relevancia, pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto del MEIF se empatan con las dimensiones de análisis descritas a continuación:

- Dimensión social: Se encuentra orientada a entender los resultados del MEIF y su trabajo para fortalecer el vínculo con otros actores clave (sociedad civil, colectivos, instituciones las familias de personas desaparecidas y los colectivos de búsqueda).
- Dimensión de estructura/capacidad: Se relaciona con la gobernanza del MEIF, los mecanismos que tiene para vincularse con las entidades federativas, el avance en sus relaciones institucionales y la estructura de implementación con la que cuenta.

• Dimensión económica: Busca entender el financiamiento aprobado para el MEIF y los recursos con los que cuenta para realizar sus actividades de identificación en las entidades federativas, en el contexto de las capacidades en los estados.

La matriz de evaluación que se presenta en el Cuadro 1 permite identificar la correspondencia a la que se hace referencia entre las dimensiones analíticas y los criterios de evaluación. Las preguntas de evaluación son el eje de la investigación y forman parte de los instrumentos de recolección que se implementarán para la recolección de información cualitativa.

Cuadro 1. Matriz de evaluación

	Dimensiones de análisis	Social	Estructura/capacidad	Económica
Criterios de evaluación	Definición	Entender los resultados del MEIF y su trabajo para fortalecer el vínculo con otros actores sociales.	Analizar la gobernanza del MEIF, los mecanismos para vincularse con las entidades federativas, el avance en sus relaciones institucionales y la estructura de implementación.	Analizar el financiamiento y los recursos con los que cuenta para realizar sus actividades en las entidades federativas, en el contexto de los estados.
	Grado en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades, las políticas y las prioridades de los beneficiarios, de los socios/instituciones y del país, así como a las prioridades globales.		¿En qué medida el MEIF contribuye a los esfuerzos del Gobierno de México en materia de identificación forense?	
Relevancia y pertinencia		¿En qué medida el MEIF es considerado como relevante y pertinente por el gobierno federal, gobiernos estatales, colectivos de búsqueda de personas desaparecidas, familiares de personas desaparecidas?		
			s perfiles del Grupo Coordinador de sus objetivos?	MEIF son pertinentes para
			estructura y gobernanza actual del e para la consecución de sus	
		logrado la consecu	s y los integrantes del MEIF han ción de resultados, y en relación n al propio mecanismo?	
	Grado en que la		factores internos y externos que ogro de los resultados?	
Eficacia	intervención ha logrado sus	¿Cuáles fueron los obstáculos que se presentaron en la implementación del MEIF y cómo se resolvieron?		
	objetivos y resultados.	¿Cuáles son las áreas de oportunidad y las estrategias para fortalecer las acciones del MEIF?		
		MEIF con otros act	e podría fortalecer el vínculo del ores clave (sociedad civil, iones) para la consecución de sus	
	Grado en que la intervención produce resultados de manera	¿Los recursos financieros destinados por parte del Gobierno de México al MEIF son adecuados con relación a los resultados alcanzados?		
Eficiencia			¿Los recursos humanos destinados implementación y seguimiento del I de los resultados alcanzados?	

	Dimensiones de análisis	Social	Estructura/capacidad	Económica
Criterios de evaluación	Definición	Entender los resultados del MEIF y su trabajo para fortalecer el vínculo con otros actores sociales.	Analizar la gobernanza del MEIF, los mecanismos para vincularse con las entidades federativas, el avance en sus relaciones institucionales y la estructura de implementación.	Analizar el financiamiento y los recursos con los que cuenta para realizar sus actividades en las entidades federativas, en el contexto de los estados.
	económica y a tiempo.			¿De qué manera podría mejorarse la implementación financiera y administrativa del MEIF?
			¿De qué manera los mecanismos de facilitado la consecución de los obje	
	Grado en que los beneficios netos de la intervención continúan o es probable que continúen.		¿Es adecuada la estructura y gestión del MEIF para el logro de los resultados?	
Sostenibilidad			¿La responsabilidad en la implementación del MEIF se ha asumido de manera institucional o descansa en las personas responsables del mismo?	
		¿Cuáles son los principales factores que influyen en el logro o no logro de la sostenibilidad del MEIF?		
		¿Qué componentes deben ser fortalecidos para garantizar la sostenibilidad del MEIF?		
	Grado en el que la intervención ha generado, o se espera que genere, efectos significativos en el nivel más alto.	¿En qué medida se han logrado los objetivos y resultados del MEIF?		
Immosto		¿Cuáles son los factores que han influido sobre el impacto global del MEIF?		
Impacto		¿Qué efectos de mediano y largo plazo puede tener el proyecto en caso de resultar Sostenible?		

Fuente: Elaboración propia

La evaluación tuvo un enfoque de métodos mixtos en el que se consideró información de carácter cualitativo y cuantitativo para responder las preguntas formuladas en la matriz de evaluación. El análisis cuantitativo fue principalmente descriptivo y se desarrolló a partir de información de gabinete y registros administrativos disponibles. Adicionalmente, se desarrolló una encuesta en línea dirigida a familiares, integrantes de colectivos de búsqueda y otras organizaciones de la sociedad civil que permitió validar los hallazgos cualitativos identificados a partir de los grupos focales que se condujeron con estos actores.

Aunque se contó con un enfoque cuantitativo, el aspecto cualitativo es el más fuerte y permeó las tres dimensiones de la evaluación. Para recolectar esta información se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas con el personal oficial que labora y que colabora con el MEIF: las y los integrantes del Grupo Coordinador, personal relevante de la Unidad Operativa y de Gestión, actores clave de dependencias del Gobierno Federal y de organismos internacionales, Organismos de la Sociedad Civil, potenciales donantes, así como familiares de personas desaparecidas e integrantes

de Colectivos de búsqueda. El trabajo cualitativo también contempló la recolección de información en la entidad federativa de San Luis Potosí en el que el MEIF ya cuenta con un equipo operativo. Los anexos 1 y 2 del presente informe muestran las fuentes de información consultadas, así como el trabajo de campo realizado.

Finalmente, para analizar la pertinencia de la estructura y gobernanza actual del MEIF y de las y los integrantes de su Grupo Coordinador, se usó el plan de trabajo 2022 del GC, así como la descripción de los perfiles disponibles en la convocatoria del proceso de contratación, sus funciones y responsabilidades para contrastarlas con el trabajo documentado y la información recopilada vía entrevistas y el análisis de gabinete, tomando en cuenta el propio proceso de contratación. Esto permitió identificar cuáles funciones del GC son adecuadas para la implementación del Mecanismo, así como las limitaciones que enfrentaron para el desarrollo de sus actividades y los mecanismos que desarrollaron para generar acuerdos.

III. El contexto de creación del MEIF

En mayo de 2019, en una audiencia pública con familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Subsecretario de Derechos Humanos de la SEGOB reconoció la crisis humanitaria en materia de desaparición y anunció la disposición del Estado mexicano para atender esta problemática mediante la creación de un mecanismo extraordinario que atienda el rezago en los procesos de identificación y permita la restitución digna de restos humanos a sus familiares. En diciembre del mismo año se presentó en sesión ordinaria del SNBP el Acuerdo de Creación del MEIF y se publicó en el Diario Oficial de la Federación en marzo de 2020.

Con la idea de seleccionar a las y los integrantes que conformarían al Grupo Coordinador, se integró un Comité de Seguimiento a la implementación del MEIF integrado por representantes de la Comisión Nacional de Búsqueda, Comisiones Estatales de Búsqueda, Fiscalía General de la República, Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, Secretaría de Gobernación, Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), Secretaría de Relaciones Exteriores, FUNDAR A.C., SERAPAZ A.C., familiares de personas desaparecidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), ONU-DH y la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. Adicionalmente se contó con la mediación de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y un equipo facilitador.

Dicho Comité sostuvo docenas de reuniones presenciales y virtuales en donde se definieron los perfiles y responsabilidades de los expertos que encabezarían al MEIF. En diciembre de 2020 se estableció que el GC sería integrado por siete posiciones: un(a) especialista en materia legal y jurídica, un(a) especialista en atención psicosocial, un(a) especialista en cooperación internacional y cuatro especialistas forenses. El Comité definió por consenso los Términos de Referencia de las convocatorias de ingreso y del proceso de selección de los candidatos.

Para garantizar la legitimidad del proceso de selección y el carácter independiente del Mecanismo, y con el antecedente de un Convenio Marco de Cooperación Técnica entre el UNFPA y la Secretaría de Gobernación, en noviembre de 2020 el UNFPA firmó con la Comisión Nacional de Búsqueda de

Personas, el "Acuerdo para la implementación del proyecto fortalecimiento de las capacidades nacionales para implementar los compromisos y recomendaciones internacionales sobre Derechos Humanos, mujeres, niñas y desaparición forzada", con el fin de coadyuvar en el diseño, selección y establecimiento del Grupo Coordinador del MEIF.

La publicación de las convocatorias se realizó a partir de marzo de 2021 a través de la Oficina de Servicios de Proyecto de las Naciones Unidas (UNOPS) en colaboración con el Fondo de Población de Naciones Unidas y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos quienes asumen entre ambos la co-responsabilidad de la coordinación del grupo de personas expertas.

El UNFPA asumió el liderazgo del proyecto, ya que cuenta con la capacidad técnica y operativa para colaborar con las tareas del MEIF, y es capaz de subsanar sus necesidades administrativas y fungir como respaldo en la firma de convenios de colaboración con fiscalías y otras entidades. El financiamiento inicial del MEIF fue otorgado por la CNB, por lo que el papel del UNFPA consistió en la administración de los recursos y en el proceso de selección de los integrantes del GC, pero no en el diseño de las funciones establecidas en estos perfiles.

El proceso de selección de las y los integrantes del GC requirió de un Comité de Selección para cada uno de los perfiles, y éstos fueron conformados por personas expertas nacionales e internacionales delegadas por las familias, organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado mexicano. Los comités de selección incorporaron a las personas candidatas que tenían el potencial de conformar un equipo de calidad en una lista corta que continuaron con el proceso de selección y la etapa de entrevistas.

Como resultado de este proceso y una vez que se evaluaron las competencias de las personas interesadas, se garantizó que cada posición contara con al menos dos profesionales altamente calificados que a juicio del UNFPA podrían garantizar una integración exitosa independientemente de la persona que fuera seleccionada. Esto da cuenta de un proceso de selección riguroso que contó con el aval de los Comités de Selección y de la identificación de una lista de candidatos que son idóneos para el trabajo del GC.

Tras un arduo trabajo que inició desde la publicación del Acuerdo de Creación en el DOF, en agosto de 2021 se presentó oficialmente a las personas integrantes del Grupo Coordinador que encabeza al MEIF y se iniciaron los trabajos del Mecanismo para la consecución de sus objetivos.

i. El problema social que busca atender el MEIF

Desde hace 15 años persiste en México un problema de grandes dimensiones en materia de identificación humana. De acuerdo con estimaciones a partir de fuentes oficiales, se tienen más de 52,000 Personas Fallecidas sin Identificar en las entidades federativas (Movimiento Nuestros Desaparecidos, 2021). Esa cifra hace evidente el hecho de que el país atraviesa por un estado de emergencia que ha sido reconocido y denominado como una "Crisis Forense".

Esta crisis es un fenómeno complejo, que se explica por varios factores que podemos acotar en dos grandes componentes que interactúan entre sí. Por un lado, los altos y ascendentes niveles de violencia que tuvieron -según varios especialistas- su punto de inflexión ascendente a partir de 2006, con el inicio de lo que en su momento se denominó como "Guerra contra el narcotráfico" y que se observan en la cantidad de homicidios y de personas desaparecidas reportadas anualmente. Por el otro, la falta de capacidades institucionales, deficiencias técnicas y de procedimiento en los servicios forenses, así como la carencia de recursos humanos y financieros para la atención de un problema en crecimiento.

En 2021, el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (MXND), un conglomerado de más de 80 colectivos de búsqueda de personas desaparecidas en México y Centroamérica presentó un informe con datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas que situaban el número de personas reportadas como desaparecidas en 87,395 casos. De igual forma, este mismo colectivo estimó en 340,000 el número de homicidios acumulados en el periodo 2006-2020. Para este movimiento "Los altos índices de violencia han contribuido a la existencia de dos crisis paralelas y superpuestas en el país: la crisis de desapariciones y la crisis de personas fallecidas sin identificar" (Movimiento Nuestros Desaparecidos, 2021, p. 12). Esas crisis han generado una carga de trabajo inusitada para los servicios forenses del país, y ha agudizado los problemas que presentan los servicios forenses en su labor diaria y en su tarea pendiente con respecto a la identificación de 52,000 PFsI.

Con respecto al rezago en la identificación de las PFsI, las instituciones del Estado mexicano han sido incapaces de brindar una respuesta proporcional para atender la magnitud del problema. Este rezago implica cargas de trabajo excesivas para los servicios periciales (entre otros servicios de procuración de justicia) que privilegian la atención de los casos del día a día sobre los casos rezagados. Esto se da en un contexto de insuficiencia presupuestal que implica afectaciones en el funcionamiento de los servicios periciales en distintos ámbitos: a) recursos humanos; b) recursos técnicos y de infraestructura; y c) falta de coordinación con otros entes para el intercambio de bases de datos con fines de identificación humana.

a) Recursos humanos:

O *Personal insuficiente*. Las cargas de trabajo generadas por la crisis forense hacen que la plantilla laboral, tanto especializada como de apoyo, sea insuficiente. Aunado a esto, no se han destinado recursos suficientes para incrementar las plantillas laborales de los servicios forenses lo que a su vez provoca un rezago en la elaboración de peritajes. Otro hecho importante a considerar es que los peritos oficiales asociados con actividades relativas a la identificación humana no se dedican de manera exclusiva a temas de identificación, sino que atienden solicitudes de dictámenes forenses relacionados con otros temas.

Al respecto, datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) revelan que al cierre de 2019 el país contaba con 6,242 peritos oficiales, de los cuales 4,111 estuvieron asociados a actividades relativas a la identificación humana (65.86% del

total). Estos datos reflejan que el personal para atender el rezago de la crisis forense en México es insuficiente.

O Personal con baja capacidad técnica forense. Los servicios forenses carecen de personal con conocimientos actualizados en ciencias forenses, comportamiento criminal y perspectiva en derechos humanos. Tampoco se cuenta con perfiles de alta especialidad, como especialistas en antropología física, radiología y arqueología forense, que resultan particularmente necesarios en contextos complejos de recuperación e identificación de personas fallecidas, donde hay evidencia de violaciones graves a los derechos humanos de las PFsl¹.

La falta de capacidad técnica también se refleja en las deficiencias al realizar investigaciones forenses, lo que genera que éstas no cumplan con criterios sólidos para la identificación de las víctimas, para la articulación de evidencia en carpetas de investigación y para que abonen a los procesos de justicia. Esta baja capacidad ha resultado en la revictimización de las familias, que son expuestas a las carencias propias del proceso forense como son la pérdida de muestras genéticas de referencia o a la carencia de resultados de peritajes realizados a sus deudos. Esto compromete los derechos de las víctimas y las personas imputadas, pues las investigaciones no están basadas en estándares científicos de calidad ni en la observancia de derechos humanos.

b) Recursos técnicos y de infraestructura:

La insuficiente asignación de presupuesto a los servicios forenses, además de incidir negativamente en la calidad de los recursos humanos, limita la posibilidad de modernizar instalaciones o ampliarlos en términos de la demanda creciente por los servicios forenses, renovar equipos que ya son obsoletos y la adquisición de nuevas tecnologías que faciliten los procesos de identificación. Estas carencias han ocasionado faltas graves en la realización de peritajes y en las cadenas de custodia. La organización independiente *Quinto Elemento Lab* ha documentado que, en varios estados, los servicios como el levantamiento de cuerpos, exhumaciones, resguardo de cadáveres y la realización de necropsias que dependen de los Servicios Médicos Forenses (SEMEFOs) han sido delegadas, de forma irregular, a servicios funerarios privados.

c) Omisión y falta de coordinación para intercambio de datos biométricos con fines de identificación humana.

¹ La distribución porcentual de peritos de los servicios periciales y/o servicio médico forense, según especialidad, 2019, se pueden consultar en la Presentación de Resultados del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020 (INEGI, 2020, p. 23). Las cifras de la distribución de peritos según especialidad no incluyen información de las personas peritos de la Fiscalía General de la República y del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses.

El carácter federal del país implica una dinámica que dificulta las tareas de coordinación entre Fiscalías Estatales y Comisiones de Búsqueda Locales, a pesar de que La Ley General en Materia de Desaparición establece distintas herramientas que facilitan los procesos de búsqueda de personas e identificación forense al incorporar Bases de datos y Registros Nacionales. Sin embargo, en la práctica muchas de estas herramientas se encuentran en proceso de elaboración y su coordinación no ha sido efectiva.

También se cuenta con un convenio marco, firmado en 2016, que permite y regula el intercambio de huellas dactilares entre el INE y las autoridades estatales y federales para la búsqueda e identificación de personas. Sin embargo, solo unos pocos estados utilizan el padrón de huellas dactilares del INE en sus procesos de identificación de personas desaparecidas ya sea por omisión o desconocimiento del procedimiento que hay que seguir para poder iniciar el proceso de cotejo con el INE (Ricci et al., 2021).

Las deficiencias, carencias y omisiones que se presentan en los sistemas forenses del país, erosionan la confianza de la opinión pública que depositan en las instituciones de impartición de justicia, principalmente la de familiares de personas desaparecidas. Estas fallas deslegitiman los hallazgos para la identificación de personas que podrían darse en los SEMEFOs de los estados. Esta desconfianza dificulta que la sociedad civil y el gobierno se articulen para generar mejores resultados. Al respecto, el MEIF tiene la ventaja de ser percibido como un ente autónomo cuyos peritajes pueden ser legítimos, al no ser una institución de gobierno, lo que representa una fortaleza que debe ser conservada.

Por otro lado, en entrevista con las y los integrantes del Grupo Coordinador se reconoció que el contexto de falta de capacidades financieras, humanas, de infraestructura y coordinación en las entidades federativas son las principales dificultades para el ejercicio de sus funciones. Aunado a esto, la separación de las labores de búsqueda e identificación entre Fiscalías y Comisiones de Búsqueda dificultan los procesos de acceso a la justicia que demandan las y los familiares de personas desaparecidas.

Cabe señalar que una definición clara y acotada del problema que se busca atender es relevante para delinear los objetivos y las prioridades que debe tener una intervención necesaria para una planeación estratégica. El trabajo de campo constató que entre las y los especialistas del GC no existía una visión compartida, única e integrada del problema que busca solucionar el MEIF; es decir no había un consenso de dónde debía centrarse la labor del MEIF, si en la generación de una política nacional en materia de identificación o en atender las solicitudes de fiscalías que se encuentran rebasadas. De igual manera tampoco había un consenso en el carácter extraordinario del Mecanismo, si debieran existir criterios para incorporar casos más allá de los de larga data enunciados en el Acuerdo de creación (los que son a partir de 2019 y posteriores), o si lo extraordinario se refiere al desarrollo temporal de la intervención en las entidades. Tampoco hay una respuesta unificada sobre las prioridades que debían atenderse, o de los enfoques de

identificación que se deben privilegiar y de cómo se deberían incorporar las especialidades no forenses en la labor utilizando de manera estratégica los recursos con los que se contaban. Lo anterior generó procesos de toma de decisiones que fueron demorando actividades estratégicas.

Finalmente, el modelo de intervención del MEIF en las entidades federativas, que se desarrolló en el primer año de implementación, se enfoca en trabajar con un abordaje forense diferenciado que parte del ordenamiento y análisis de la información disponible en cada estado, a partir del cual se elaboran planes de trabajo que contemplan actividades específicas que permitan impulsar los procesos de identificación humana en cada entidad (MEIF, 2022). Dicho modelo permite el fortalecimiento de los Servicios Médicos Forenses de acuerdo con el diagnóstico específico desarrollado ahí. La ventaja es que al representar un equipo especializado o paralelo al SEMEFO, puede contribuir a diseñar qué métodos, con qué personal y equipo debería trabajar un Servicio Médico Forense.

ii. Cambios al marco normativo del SNBP y el andamiaje institucional después de la creación del MEIF

El MEIF fue creado en una sesión del SNBP el 5 de diciembre de 2019, aunque el Acuerdo de Creación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación hasta mayo de 2020. Desde entonces el andamiaje institucional en materia de desaparición se ha fortalecido. La última reforma de mayo de 2022 a la Ley General en Materia de Desaparición incorporó los enfoques de identificación individualizado, complementario y masivo y la creación del Centro Nacional de Identificación Humana como una unidad administrativa, con independencia técnico-científica, adscrita a la Comisión Nacional de Búsqueda.

También ha habido avances en la implementación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas como la instalación de las Comisiones Locales de Búsqueda y los Consejos Locales Ciudadanos, así como la construcción de nuevos centros especializados como el Laboratorio de Genética Forense en San Luis Potosí, el Centro Regional de Identificación Humana en Coahuila, otro en Tamaulipas y uno más en Jalisco, cuya entrada en operación es reciente.

El trabajo de campo identificó que las personas integrantes del GC reconocen que la creación del CNIH representa una oportunidad para articular una política nacional en materia de identificación más robusta y que el CNIH podía representar una respuesta institucional al problema de identificación Forense. No todas las y los integrantes tienen una visión compartida sobre cómo el MEIF debía articularse con dicho Centro. Algunos consideraban que, dado el carácter extraordinario de este Mecanismo, existe la posibilidad de que los avances, convenios y trabajos realizados por el MEIF se integren a las labores de este Centro que, al no ser una política extraordinaria, su duración permite más continuidad en la certeza de los trabajos realizados. Otros consideran que las unidades operativas en las entidades (sus unidades de análisis y de exámenes multidisciplinarios) pueden integrarse al Centro como una unidad móvil que realice labores por consigna. Otros consideraban que el Grupo Coordinador puede integrarse como un consejo consultor que sea el ojo de los

ciudadanos y el canal para implementar recomendaciones internacionales en la política de identificación forense.

Finalmente, algunos integrantes consideran que el CNIH se desenvolverá en el mismo contexto que el MEIF y que se enfrentarán a las mismas problemáticas de coordinación con las Fiscalías para el intercambio de información, por lo que el MEIF puede abrir el camino estratégico del CNIH y compartirle su experiencia, de cara a que el Centro Nacional y los Centros Regionales podrían tardar en articular una institucionalidad que les permita consolidar sus labores de identificación, pues son de reciente creación. Esto representa una oportunidad para que el MEIF pueda influir en el diseño de una política nacional en materia de identificación forense a partir de la coordinación y articulación de sus acciones con las instituciones que son responsables de dicha tarea dentro el gobierno nacional.

Una opinión disidente entiende al CNIH como un sustituto del Mecanismo, ya que se encuentra integrado a la legislación en la materia, articulado en el ecosistema del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y cuenta con personalidad jurídica que le facilita la celebración de convenios por lo que, a su juicio, no hay necesidad de seguir alimentando el crecimiento del MEIF.

IV. El modelo de gobernanza, la estructura y operación actual del MEIF

En la sección se describe cómo se integra el MEIF, así como el modelo de toma de decisiones al interior del GC que fuge como la cabeza del Mecanismo. De igual manera se destacan los aspectos más relevantes de su diseño y se describe la forma en la que se ha ido implementado.

i. Diseño actual de la gobernanza, estructura y operación del MEIF

En el acuerdo de creación del Mecanismo se reconoce la necesidad de "implementar una intervención extraordinaria y eficaz del Estado en materia de identificación forense, que requiere una actuación coordinada, planificada y participativa de todas las instituciones involucradas en la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas" y que el "Gobierno ha tenido diálogo constante con las familias de las personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales en relación, entre otros, con la crisis forense y la necesidad de combatirla de forma tanto ordinaria como extraordinaria" (DOF, 2020). En este contexto, son las instituciones integrantes del SNBP quienes aprueban la creación del Mecanismo.

De acuerdo con el artículo 45 de la LGMDFP el Sistema Nacional de Búsqueda se integra por las y los titulares de la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Fiscalía General de la República, la Comisión Nacional de Búsqueda, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Consejo Ciudadano, la Policía Federal, las Comisiones Locales de Búsqueda, y la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; lo que implica que se tiene la participación de instituciones del gobierno federal y de las entidades federativas, así como de representantes de la sociedad civil y familiares.

El propio acuerdo de creación del MEIF en su artículo quinto establece la participación que tendrán las familias y sus representantes, que es la de observar los planes de trabajo, brindar información

sobre los contextos y condiciones de trabajo y conocer la composición, operación y ejercicio de recursos del Mecanismo, siendo esta participación activa, sustantiva y permanente. También los organismos internacionales tendrán garantizada la observación.

El MEIF queda en este acuerdo como un organismo independiente de carácter extraordinario, multidisciplinario, con autonomía técnico-científica, que practicará los peritajes pertinentes sobre los cuerpos o restos óseos que no han sido identificados y sean de su competencia, tal como se establece en el artículo primero del Acuerdo de creación, y que además debe coordinarse con el SNBP (artículo noveno del Acuerdo de creación del MEIF).

Lo anterior implica un modelo de gobernanza donde participan diversos actores: dependencias del Gobierno federal y estatal, sociedad civil organizada y familiares, así como las y los integrantes del Grupo Coordinador. En este entramado las familias y la sociedad civil observan, el organismo técnico del MEIF diseña e implementa la estrategia nacional para la identificación forense y el gobierno federal ministra los recursos y se coordina en el marco del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. El MEIF debe mantener un estrecho vínculo con las familias, ya que además de ser parte de su esquema de gobernanza, la vinculación con ellas es parte de sus funciones. La participación de las instituciones de gobierno dentro del Mecanismo es relevante y queda implícito que deben colaborar con el Mecanismo, al ser parte de las instituciones que lo crean; no obstante, no se encuentra claramente delineado en el Acuerdo de creación cómo deben colaborar, en particular las Fiscalías locales y la FGR, lo que deja espacio para que la colaboración deba negociarse con el GC.

El Acuerdo de creación no establece una estructura específica que permita definir el organigrama del MEIF, solo se limita a enunciar que el Mecanismo *puede* ser integrado por un Grupo Coordinador de personas preferentemente forenses nacionales y/o internacionales, una Unidad Operativa y de Gestión que depende del Grupo Coordinador, y de una Secretaría Ejecutiva designada por la Secretaría de Gobernación a propuesta del Grupo Coordinador (numeral sexto del Acuerdo de creación). Como se mencionó anteriormente, la definición del número de integrantes y de sus perfiles fue una decisión tomada de manera colegiada por las y los integrantes del Comité implementación. Los perfiles seleccionados tienen el mismo nivel de mando y responsabilidad, así como con salarios de expertos internacionales, de acuerdo con los tabuladores de Naciones Unidas.

La estructura con la que opera el MEIF está conformada por las siguientes áreas que fueron incorporándose de manera paulatina:

- La Unidad Operativa del UNFPA: se integra por personal que gestiona las labores administrativas y técnicas de acuerdo con los procesos de Naciones de Unidas y sirven de vinculación al MEIF con los procesos del UNFPA. La unidad se integró casi al mismo tiempo que el MEIF.
- La Unidad Operativa y de Gestión del MEIF: está conformada por una asistente técnica, una especialista en Acompañamiento Psicosocial, un Coordinador de Comunicaciones y un experto en Ciencia de Datos. El equipo apoya a las labores operativas del GC y se incorporaron entre enero y junio de 2022.

- La Secretaría Ejecutiva: que corresponde a una persona servidora pública a cargo de la CNB y que sirve como vínculo al MEIF con las instituciones del Gobierno Federal. Esta persona se integró al equipo en junio de 2022.
- Equipo técnico multidisciplinario de San Luis Potosí: con la puesta en marcha de las acciones forenses en el marco del convenio de colaboración en San Luis Potosí, se incorporó este equipo que trabaja directamente en la entidad federativa. El equipo está conformado por una Unidad de análisis de información (UAI) encargada de la revisión de la documentación con la que cuentan los servicios forenses, y que fue instalada en julio de 2022.; y una Unidad de examen multidisciplinario (UEM) que consisten en tres Criminólogos, un Antropólogo forense, un Antropólogo físico, un Científico forense, un Médico Forense, un Odontólogo forense y un Genético Forense; se incorporaron al MEIF en agosto de 2022.

Se observa que el MEIF subsume dos estructuras, una que refiere a un modelo consultivo y otra que es implementadora, representada por el equipo técnico multidisciplinario en San Luis Potosí que opera el modelo piloto de intervención del MEIF para la identificación forense en una entidad federativa. Las labores de este equipo se complementan con la Unidad Operativa que reside en el UNFPA que también apoya en la implementación, ya que se encarga de definir los perfiles que serán contratados, la adquisición de los insumos y equipos que serán utilizados en la entidad, entre otros. De igual manera, al menos uno de los integrantes del GC se desempeña como líder forense del equipo en San Luis Potosí, y desarrolla labores implementadoras, ya que participa en el procesamiento de cuerpos. La evaluación distingue entre estas dos estructuras, pues son de naturaleza distinta y requieren de equipos y organizaciones diferentes para lograr sus objetivos.

Actualmente, las personas integrantes del GC cuentan con versiones preliminares de documentos que son clave para el diseño de la operación pero que aún no han sido aprobados: los lineamientos y el manual de organización en el que se deben establecer los requisitos, procedimientos y disposiciones para la operación del MEIF, así como el esquema de organización al interior del GC para la toma decisiones y la mecánica operativa de su interacción con las instituciones que conforman el SNBP, incluidas las familias y colectivos. Es prerrogativa del GC publicar dichos lineamientos de acuerdo con la fracción X del numeral cuarto del Acuerdo de Creación. Estos documentos deben revisarse en función de su utilidad para desarrollar las actividades y tareas que se deben llevar a cabo, así como para describir la estructura general del Mecanismo.

De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública (que, si bien sus ordenamientos no aplican al MEIF, sus guías pueden servirle de referencia para la elaboración de normatividad) los lineamientos son un instrumento que se derivan de un ordenamiento de mayor jerarquía (en este caso el Acuerdo de Creación) que determinan términos, límites y características que deben observarse para actividades o procesos. En este sentido, los lineamientos se emiten cuando se requiere particularizar o detallar acciones, que se estimen necesarias para la gestión, ya que a través de ellos se describen etapas, fases y pautas necesarias para desarrollar una actividad o acción (SFP 2011, p. 24). Con base en esto, los lineamientos deberían detallar las acciones del MEIF en relación con las funciones que le confiere su acuerdo de creación.

La SFP también recomienda lo que debe contener un manual de organización que define como un instrumento que detallada y precisa, de forma ordenada y sistemática, las funciones, atribuciones, procedimientos o actividades de una organización o área, conforme a objetivos institucionales y de acuerdo con políticas concretas (SFP 2011, p. 30). En particular un manual de organización refiere la estructura orgánica de una institución, determinando las funciones de sus unidades administrativas o áreas, los sistemas de comunicación y coordinación con que opera, así como los principales procesos que realiza (SFP 2011, p. 32).

Para llevar a cabo la presente evaluación, se consultaron las versiones preliminares de Lineamientos del MEIF y del Manual de organización. En particular, los Lineamientos deberían definirse en torno a las funciones que facultan al MEIF a través de su Acuerdo de creación y en ellos detallar las acciones que deberán llevarse a cabo para desarrollar las acciones clave del Mecanismo. No obstante, en los lineamientos se observan las funciones de las y los integrantes y la descripción de otras acciones de coordinación que deberían estar reflejados en el Manual de organización, como la recepción de documentos. A su vez, el Manual de organización contiene las funciones de las y los integrantes del MEIF, pero excluye los procesos que éstos realizan, por lo que no es claro cómo los puestos se vinculan al interior y al exterior del Mecanismo. Es importante que ambos documentos se revisen antes de ser aprobados y publicados.

En este sentido, los documentos finales y oficiales que deben guiar la toma de decisiones o el seguimiento de acuerdos del GC aún se encuentran en proceso de desarrollo. El trabajo de campo permitió identificar que esto fue un reto en la definición de estos procesos durante el primer año de implementación. Esto se debe a que, quienes integran el GC tienen el mismo nivel de mando y responsabilidad, pero diferentes especialidades y, por tanto, visiones diversas de cómo abordar un problema. Para ponerse de acuerdo el GC optó por un esquema de mayoría simple en la toma de decisiones; sin embargo, esto derivó en las siguientes dificultades:

- Reuniones de trabajo de larga duración para explicar propuestas técnicas, de acuerdo con la especialidad de cada integrante, a fin de lograr un convencimiento grupal y por tanto una decisión consensuada sobre el aspecto técnico a desarrollar. Las y los integrantes refieren que el peso de su voto era el mismo, sin importar la especialidad del tema que se sometía a discusión; es decir, si se trataba de una decisión forense, la opinión de las otras tres especialidades pesaba igual. Permeaba la idea de que los votos no deberían tener el mismo peso, en especial para las decisiones relacionadas con temas forenses.
- Inconformidades con las decisiones que no se lograban por consenso, mismas que eran puestas a discusión en sesiones posteriores. Ya que no se contaba con un esquema fijo para el seguimiento de acuerdos, éstos no necesariamente se ejecutaban inmediatamente, lo que daba pie a que fueran revisadas continuamente.
- Desacuerdos en las acciones que debían llevarse a cabo y dificultades en la articulación del trabajo grupal requerido para entrelazar las funciones de cada una de las especialidades del GC. Al respecto se consideró que contar con una o un integrante, que pudiera tomar las decisiones definitivas del grupo, podría ser una solución para la toma de decisiones.

Adicionalmente, tampoco se encuentra documentada la definición de un proceso de entregarecepción de asuntos ante la salida de integrantes de las diversas áreas, ya sea el GC o la Unidad Operativa y de Gestión. Si bien el UNFPA cuenta con un formato de entrega recepción, desarrollar un proceso específico para el MEIF resulta relevante en términos del trabajo técnico-científico que desarrolla el Mecanismo y que requiere de atender puntualmente los compromisos que se han establecido con las entidades federativas y diversos organismos con los que se colabora. El formato de entrega del puesto del UNFPA reúne los principales elementos para la transferencia de asuntos pendientes y de conocimientos; sin embargo, dada la naturaleza de la información y asuntos que maneja el MEIF, éste debería identificar si existen elementos adicionales que deben ser incorporados, para que se garantice que no se pierda información y se pueda cumplir con las solicitudes externas de información que apliquen al MEIF y que le permitan garantizar la transparencia de sus funciones.

Por otro lado, de cara a las reformas de la Ley, así como los avances, la evolución y aprendizajes del primer año de implementación, el análisis de la gobernanza y estructura del MEIF debe incorporar los nuevos retos para la implementación de un mecanismo que pueda hacer uso eficiente de los recursos e integrarse, en el mediano plazo, a la política nacional que coordinará el CNIH.

El primer reto tiene que ver con que uno de los avances del MEIF ha sido establecer un modelo de implementación a nivel estatal que consta de seis fases, las cuales sugieren la intervención de diferentes especialidades en las diferentes fases plasmadas en el Primer informe de actividades del MEIF en 2022. En el documento no se detalla si las fases son secuenciales o pueden ser paralelas, pero deja ver que en la primera fase se requiere de forenses especialistas en criminología que revisen la información de las PFsI y de las personas desaparecidas; en la segunda fase, expertas y expertos en medicina y antropología forense que puedan estudiar cuerpos y restos son requeridos; y, a partir de la tercera fase, expertas y expertos en recolección y análisis genético de muestras. La fase seis refiere al acompañamiento en la notificación y entrega digna.

Lo anterior podría sugerir que es posible pensar en un GC que incorpore paulatinamente diferentes especialidades forenses, de la mano con el avance en las fases de implementación y a partir de proyectos especiales para su desarrollo, y que estas especialidades no se requieren todo el tiempo como parte de la cabeza del MEIF, lo anterior incluso podría abonar a un uso más eficiente de recursos. También podría indicar la necesidad de dirigir los recursos del Mecanismo a incrementar el equipo implementador, ya que, en la medida que avance la firma de convenios con entidades federativas, será urgente contar con personal operativo que desarrolle las tareas de identificación y no las tareas consultivas que son propias de las y los especialistas que integren al GC. Esto apunta a que un GC de menor tamaño puede ser más eficiente.

El incremento en la estructura operativa que demanda el MEIF, así como la creación del CNIH puede sugerir que la especialidad en materia legal y cooperación internacional tienen una labor estratégica dentro del marco de la política nacional, y por tanto requieren de mayor capacidad para el despliegue operativo; es decir, se requiere de un área que administre los recursos y tenga espacio para la identificación y procuración de fondos y cooperación técnica no sólo internacional sino

nacional, así como un área jurídica que pueda atender las solicitudes de información, la elaboración de convenios y acuerdos (nacionales e internacionales) y el desarrollo de normatividad en la materia. Esto en contraposición con contar con perfiles dentro del GC, cuyas labores son más consultivas que operativas.

Por otro lado, en el ámbito de la participación social y el apoyo psicosocial, también se requiere del desarrollo de un área o equipo de trabajo que pueda ampliar el alcance de las actividades que debe desarrollar el MEIF de acuerdo con sus funciones. En términos de participación social, para ampliar el contacto con familiares de personas desaparecidas además de integrantes de colectivos de búsqueda y para poner en marcha acciones de participación, lo que podría requerir de un equipo adscrito a la unidad operativa y de gestión del MEIF. En términos del apoyo psicosocial se debería valorar contar con alguna persona especialista dentro del equipo multidisciplinario que se encuentra desarrollando el piloto en la entidad federativa de San Luis Potosí, que pudiera tener más presencia en terreno y contribuir a diseñar operativamente la implementación de estas funciones.

La definición de fases de implementación del MEIF a nivel estatal requiere incrementar esfuerzos en las áreas operativas del Mecanismo, para conducir de manera adecuada los procesos administrativos de la contratación de insumo, equipo y personal en las entidades federativas, labor que actualmente desarrolla el equipo de la Unidad Operativa del UNFPA.

Las y los integrantes del GC han planteado que la evolución del MEIF demanda que se contraten especialistas para desarrollar temas que van más allá de las especialidades ahora incluidas en el equipo, por ejemplo, para contar con una estrategia de monitoreo y evaluación, asesorías metodológicas para la planeación estratégica y financiera y la identificación de riesgos, por mencionar algunos temas. Esto sugiere la necesidad de otro esquema de operación del MEIF, en el que se tome en cuenta una lista de expertas y expertos, previamente avalados en conjunto con los socios del proyecto, para que puedan ofrecer los servicios apropiados de acuerdo con la fase de implementación o las necesidades estratégicas que se presenten, incluso en materia forense. Esto permitiría el ahorro de recursos a través de la contratación temporal de especialistas cuando sean requeridas sus funciones.

Hallazgos sobre cómo debe estar integrado el GC y qué experiencia deben tener los perfiles contratados:

- Las personas integrantes del GC reconocen que la estructura del grupo no es adecuada para conseguir los objetivos que persigue el MEIF. Aunque se identifica que la multidisciplinariedad es un acierto, todas y todos coincidieron en que se requiere una figura que encabece al MEIF y facilite la toma de decisiones, la delegación de responsabilidades, la ejecución de acciones y la rendición de cuentas.
- 2. La persona que encabece el MEIF debe tener habilidades gerenciales, de administración de proyectos, conocimiento sobre las instituciones con las que interactúa, y su perfil no necesariamente debe coincidir con alguna de las especialidades forenses o de las y los otros integrantes actuales del GC. En este sentido, es más importante que sea una persona que

- tenga experiencia en el diseño de instituciones y en el trabajo de identificación forense desde una perspectiva masiva.
- 3. En relación con el diseño de la estructura y gobernanza del MEIF, no hay claridad de cuáles fueron las razones por las que el Comité de implementación eligió las siete especialidades originales que integran el GC. Por un lado, resulta evidente la incorporación de los perfiles forenses, pero no del todo claro las especialidades elegidas, sobre todo porque se incluyeron dos forenses con especialidad en antropología y se dejaron fuera otras especialidades que podrían abonar al diseño del proceso de identificación, como el de odontología y criminología, aun cuando en el roster de especialistas se identificaron personas que contaban con estos perfiles. Asimismo, no es clara la razón por la que se incorporan tres especialidades restantes que van más allá del proceso forense, y que requieren de una estructura de implementación más operativa que consultiva.
- 4. Las y los integrantes del GC coinciden en que el MEIF debe contar con una estructura operativa ampliada, y conservar su autonomía.
- 5. Actualmente se cuenta con un equipo multidisciplinario en San Luis Potosí cuyas funciones son prioritarias para lograr la identificación de los primeros casos, y con ello conseguir resultados del modelo piloto, al menos en cuanto al procesamiento de cuerpos. Si bien a la fecha de publicación de este informe el MEIF ya cuenta con presupuesto para 2023, al momento de la evaluación se continuaba con las negociaciones en el marco de una política de austeridad promovida por el Gobierno Federal que puede limitar el acceso a los recursos del MEIF que provienen de esta fuente de financiamiento. En este sentido, las personas integrantes del GC coincidían en que se debe priorizar el gasto del MEIF y focalizarse en la intervención de San Luis Potosí, y en desarrollar los equipos operativos en los estados donde ya se tienen firmados convenios.
- 6. Lo anterior implica que el MEIF debe valorar la pertinencia de destinar el ejercicio de su gasto en 2023 a la contratación de equipos operativos y no necesariamente de cubrir las vacancias de las y los integrantes del GC. Lo anterior es relevante de cara a que, una oportunidad que tiene el MEIF de colaboración con el CNIH, es la de generar un proceso y modelo operativo para colaborar con las entidades federativas e integrar equipos de trabajo para la identificación forense que puede compartir con dicho Centro. Esto con la finalidad de armonizar y articular los recursos y lecciones aprendidas para contribuir a mejorar la política nacional en materia de identificación forense.
- 7. Sobre el perfil de Cooperación Internacional, las y los integrantes del GC sugieren que, dado el nuevo arreglo institucional, se requiere un perfil o un área que aterrice recursos financieros y técnicos, no sólo para el MEIF sino para la CNB, ya que se percibe que es más atractivo para los donantes apoyar la política nacional que es responsabilidad del Gobierno Federal, en lugar de a una iniciativa independiente como el Mecanismo. Además, conseguir recursos desde un organismo sin personalidad jurídica puede ser complejo, por lo que dicho perfil o área podría yacer en el UNFPA, facilitando el esquema de la cooperación internacional. Vale la pena revisar si es posible que la CNB albergue dicha área, dadas las

- atribuciones de la SEGOB en materia de cooperación internacional, frente a la SRE que cuenta con la AMEXCID. El área de cooperación internacional puede ser enriquecida con las atribuciones de gestión y administración de recursos, el desarrollo de la planeación estratégica, el monitoreo y la evaluación.
- 8. Sobre el perfil en material legal al interior del GC, se identificó que más que un perfil consultor requiere un área jurídica que asesore al MEIF en la integración de los convenios y anexos técnicos con entidades federativas, así como en la elaboración de estrategias legales para colaborar con las fiscalías locales. La evaluación permitió identificar que actualmente es la Secretaría Ejecutiva quien desarrolla dichas tareas, por lo que se debe revisar si esta área requiere de fortalecimiento. Por otro lado, las necesidades de asesoría legal del Mecanismo podrían solicitar la contribución de funcionarias o funcionarios que forman parte de la Comisión Nacional de Búsqueda.
- 9. Sobre los perfiles en materia forense que forman parte del GC, si se elige contar con más de uno, estos deberían tener funciones diferentes para evitar responsabilidades duplicadas. Actualmente, las y los cuatro especialistas forenses tienen las mismas funciones, lo que resulta en una división del trabajo poco óptima. Incluso se podría considerar un sólo integrante forense dentro del GC con el apoyo de un área de especialistas forenses en diversas materias. Asimismo, se podría incorporar alguna persona con experiencia previa en métodos de identificación masiva que ofrecen alternativas al modelo piloto actual del MEIF.
- 10. Aunque no es una visión compartida, la mayoría de las y los integrantes del GC considera que los perfiles en materia legal, cooperación internacional y apoyo psicosocial son transversales al trabajo en materia forense y deberían supeditarse a los planes forenses para que funcione el MEIF. Por otro lado, existe la visión de que la creación del MEIF se debe a la demanda de las familias y colectivos y, por lo tanto, se requiere una presencia de la persona especialista en temas psicosociales dentro del GC.
- 11. No hay un consenso sobre cómo debe incorporarse el tema psicosocial al esquema de gobernanza del MEIF, no obstante, se reconoce que el trabajo de esta o este especialista, o área, debe coordinarse con el avance en materia forense para diseñar los esquemas de participación de las familias, así como los protocolos de notificación y entrega. Además de servir como un vínculo con los familiares y colectivos mediante el cual se desarrolle la tarea de pedagogía forense y acompañamiento psicosocial.
- 12. Las y los integrantes del GC tienen claro el rol estratégico para potenciar su labor, que puede tener el MEIF al desarrollar el vínculo con familiares y colectivos. No obstante, no había un consenso en cómo potenciar esta relación, y al mismo tiempo desplegar un trabajo autónomo, independiente y legítimo, desde la visión de los familiares y de las autoridades.
- 13. En este primer año de implementación, las labores del GC dieron cuenta de que se requiere generar capacidades en las entidades federativas. Una estructura mínima para continuar con la implementación del modelo piloto debe conservar una o un integrante forense en el GC en tanto se defina la nueva estructura del GC y ser socializada con colectivos durante esta segunda etapa de implementación.

V. Desempeño en el primer año de implementación del MEIF

De acuerdo con el *Primer informe de actividad del MEIF 2022*, en este primer año de implementación el Mecanismo ha tenido diversos avances (MEIF 2022). Primero, ha elaborado un modelo de implementación del Mecanismo en las entidades federativas que consta de seis fases. Este representa la conceptualización del modelo piloto para la identificación humana y por tanto la propuesta técnica del MEIF que será ajustada y replicada en las entidades federativas. Las fases que lo componen son las siguientes:

- Fase 1: Análisis de información de las personas fallecidas sin identificar y de las personas desaparecidas.
- Fase 2: Estudio de cuerpos o restos de personas fallecidas sin identificar para completar los Archivos Básicos de identificación (ABI *post mortem*).
- Fase 3: Recolección y análisis genético de las muestras biológicas de las PFsI.
- Fase 4: Recolección y análisis de muestras biológicas de familiares para construir los Archivos Básicos de Identificación de personas desaparecidas (ABI-PD).
- Fase 5: Comparación y confronta de información de las PFsI y personas sin identificar.
- Fase 6: Acompañamiento en la notificación y entrega digna a las familias.

Segundo, la integración de dos equipos técnicos en operaciones en San Luis Potosí: la Unidad de Análisis de Información y la Unidad de Examen Multidisciplinario, encargadas de construir las bases sobre las cuales operarán todas las intervenciones de corte estatal del Mecanismo. Asimismo, el diseño de proyectos conjuntos con Fiscalías y Procuradurías de Justicia locales y Comisiones Estatales de Búsqueda de Personas en tres estados: San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, con los que se cuentan con convenios de colaboración, lo que implica que el MEIF ya tiene modelos de convenio y anexos técnicos para el desarrollo de sus funciones en otras entidades federativas. Adicionalmente se han establecido acercamientos con otros estados: Quintana Roo, Estado de México (EDOMEX), Coahuila, Michoacán, Veracruz.

Por otro lado, se pudo desarrollar un proceso de interacción activo de las familias y los colectivos de búsqueda que contempla metodologías y materiales de pedagogía forense y acompañamiento psicosocial. Lo que representó la realización de 26 encuentros, en los cuales participaron más de 40 colectivos, provenientes de 17 estados y tres países de Centroamérica. Así como el desarrollo de un taller sobre los impactos psicosociales de las desapariciones para Niños, Niñas y Adolescentes, y sus personas cuidadoras, y la elaboración del cuaderno *A mí me pasa lo mismo* que permite visibilizar y reconocer la importancia de la atención psicosocial para infancias y adolescencias. Esto implica que el MEIF ha desplegado esfuerzos en territorio para tener contacto con familiares, trabajo que se concentran en estados en los que el MEIF tiene convenios como San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.

Se cuenta también con el desarrollo e implementación de una metodología de trabajo en materia de proyectos de identificación humana con enfoque diferenciado, que implicó el desarrollo de esquemas metodológicos y técnicos para la identificación forense. Esto ha permitido sentar las

bases para la articulación coordinada y progresiva del MEIF en el ámbito local, regional y nacional que representan el ecosistema interinstitucional en identificación humana.

Finalmente, se ha buscado la coordinación con agencias de desarrollo y cooperación internacional. Mediante diversas reuniones con embajadas, fundaciones y agencias de cooperación, se avanzó en el reconocimiento de la urgencia de la identificación humana para el país y la respuesta del MEIF como parte de un esfuerzo coordinado con otras iniciativas. Esto permitió la realización de encuentros de colaboración y vinculación con contrapartes clave para fortalecer la construcción de una estrategia en común, tales como: el Comité Internacional de la Cruz Roja; el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF); la Fundación Guatemalteca de Antropología Forense (FAFG); el Centro Regional de Identificación Humana (CRIH) en Coahuila, y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF). A la par, se tuvieron acercamientos con la licenciatura en Antropología y en Ciencia Forense de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Hallazgos sobre las prioridades del MEIF en el primer año:

- 1. Las entrevistas mostraron que las prioridades en el primer año de implementación del MEIF versaron sobre la definición de aspectos claves que permitieran crear la institucionalidad del Mecanismo, de su GC y del esquema de implementación en las entidades federativas. Cabe señalar que algunas de estas definiciones se lograron concretar, como es el caso del modelo de implementación en las entidades federativas; pero otras, aunque se tiene cierto avance, continúan pendientes, como es la emisión de los documentos normativos del MEIF, por lo que estas tareas siguen siendo una prioridad.
- 2. Algunos de los aspectos que deben desarrollarse y que las personas integrantes del GC reconocieron como prioritarias son: establecer una planeación estratégica de mediano y largo plazo (en particular porque la labor de identificación forense toma años); definir las bases de actuación del MEIF, lo que puede hacerse a través de Lineamientos de Trabajo validados por el SNBP, ya que el Acuerdo de Creación es demasiado amplio y algunos aspectos definidos en el son ambiguos, así como plantear las funciones diferenciadas de cada uno de las y los integrantes del GC.
- 3. Las personas integrantes del GC reconocen que el MEIF existe para construir capacidades en las entidades federativas. En este sentido, la existencia de un modelo piloto es clave para el avance de los objetivos del MEIF. Esta prioridad cuenta con un avance concreto en San Luis Potosí, donde se tiene un grupo multidisciplinario de peritos forenses cuya experiencia puede abonar al diseño de un modelo de intervención con el resto de las fiscalías en las entidades federativas para atender el rezago.
- 4. Otra prioridad en la que el GC trabajó durante el primer año de implementación fue la de concretar acuerdos con las autoridades en las entidades federativas que resguardan la información, cuerpos y restos forenses. En este sentido, el proceso de negociación con fiscalías y comisiones locales de búsqueda es de vital importancia. Se ha descrito como acierto la firma de convenios de cooperación con tres de ellas, pero las y los integrantes del GC reconocieron que el seguimiento al contacto establecido con otros estados cesó, luego

de identificar limitaciones en el presupuesto para ampliar rápidamente el despliegue de equipos operativos, en particular en aquellas entidades que mostraban interés reiterado en colaborar y recibir apoyo del MEIF. Esto tiene las siguientes implicaciones:

- a. La apertura para colaborar que muestran las autoridades locales podría responder a una coyuntura política, como es el cambio en la administración de la gobernatura del estado o de titulares en las dependencias locales. Estos espacios son clave para establecer planes de acción que puedan desarrollarse a lo largo de un periodo específico, por ejemplo, un sexenio, permitiendo continuidad en las labores del MEIF, y podrían no presentarse en momentos posteriores pues dependen de la agenda de las personas responsables de dichas dependencias.
- b. Sin una explicación hacia afuera sobre las probables restricciones presupuestarias es complejo explicar a la ciudadanía que la falta de recursos puede limitar el avance en la negociación con entidades federativas adicionales a las que se tienen convenios suscritos, ya que, en la integración del GC se contempló un perfil destinado a conseguir recursos de la cooperación internacional. Sin embargo, en esta evaluación se han discutido las limitaciones inherentes a la cooperación internacional que el equipo del MEIF enfrentó durante el primer año del MEIF, lo que debería ser comunicado hacia la ciudadanía.
- c. Una revisión a la erogación de recursos que se requieren en la primera fase de implementación podría permitir diseñar una estrategia para avanzar de una forma no onerosa en la colaboración con otras entidades federativas, ya que esta fase consta de un diagnóstico y revisión de la información disponible. Se pueden iniciar trabajos en ese sentido mientras se aseguran recursos para la implementación de las fases posteriores.

i. Evaluación del desempeño del GC en su conjunto

El primer año de implementación de cualquier intervención es clave para derivar aprendizajes que puedan identificar cómo debe mejorarse. La evaluación del desempeño del Grupo Coordinador buscó analizar en qué medida se concretaron los objetivos propuestos dentro del Plan de Trabajo 2022 y los avances en su cronograma de actividades. Para ello se tuvo acceso a la evidencia documental contemplada en su cronograma, así como otra que fue solicitada y permitió respaldar las tareas elaboradas por el GC. El cronograma de actividades del Plan de Trabajo contiene más de 100 tareas agrupadas en 14 actividades, de las cuales 60% tienen cierto grado de avance (26.7% concluidas, 33.3% en curso), 40% no tienen avance (15.2% están rezagadas, 21% en revisión y 3.8% no se reportan). De estas tareas se destaca que 67.9% de las registradas como concluidas se relacionan con la contratación de personal, las cuáles eran necesarias en el primer año, ya que el MEIF arrancó únicamente con la contratación de las personas integrantes del GC y se requirió de ampliar las bases operativas para poder poner en marcha las acciones del Mecanismo.

Con el objeto de idear una forma objetiva de medir el desempeño y valorar el avance de las actividades sustantivas del Plan de Trabajo, es decir, aquellas que tienen una correspondencia con las funciones descritas en el Acuerdo de Creación del Mecanismo², se asignó un valor para cada una de estas actividades en función del grado de cumplimiento de las tareas y la evidencia que el equipo evaluador pudo identificar de su cumplimiento. Se utilizó una escala Alto/Medio/Bajo donde "alto" significó que las tareas definidas en las actividades fueron completadas de forma satisfactoria, "medio" significa que existe cierto avance en la implementación pero que no está concluida y "bajo" que el grado de avance es prácticamente nulo o inexistente.

Como resultado de esta categorización, se obtuvo que el nivel de cumplimiento de actividades sustantivas fue clasificado como "medio" en un 43% de los casos y "bajo" en el 57% restante. En general se destaca que el Grupo Coordinador tiene un espacio de oportunidad para cumplir con las tareas y actividades que definieron sus propios integrantes en el Plan de Trabajo de la organización. En términos generales, el plan de trabajo puede mejorarse en términos de la orientación a resultados de las actividades, la claridad en la definición de estas, así como en delegar de forma óptima los responsables de cumplir las tareas y en definir cuál es la documentación o evidencia que permita dar cuenta de los avances en dichas actividades.

Cabe señalar que algunos resultados y aciertos que tuvo el MEIF durante su primer año de trabajo, y que se encuentran descritos en el *Primer Informe de Resultados del MEIF*, no se encuentran enunciados o referidos como actividades dentro del Plan de Trabajo. Tal es el caso de las acciones desarrolladas por el MEIF en entidades federativas con las que aún no ha establecido convenios, así como reuniones con otros actores clave. Por no estar contenidos en el Plan, no se valoraron para el presente análisis del desempeño, aunque son una valiosa contribución al trabajo del MEIF en su primer año de implementación.

Como hallazgos de este ejercicio de revisión documental se identifica que el Plan de Trabajo se integra principalmente por labores administrativas y que la definición de actividades relevantes en términos estratégicos puede mejorarse, más allá de los convenios de colaboración con entidades y del diseño de protocolos que están en proceso de desarrollo pero que no se han implementado. También se identificó que es necesario definir actividades para algunas funciones del Acuerdo de Creación que aún no son atendidas, como son los procesos de restitución y entrega digna de restos humanos, la elaboración de propuestas de reformas legislativas en materia forense, ni actividades asociadas a la atención de los casos en que estén involucradas personas desaparecidas extranjeras, o que permitan a los familiares de las personas desaparecidas y/o sus representantes tener una participación activa, sustantiva y permanente en todo el MEIF.

² Para la valoración de actividades sustantivas se dejaron fuera aquellas asociadas a la contratación del personal no operativo, como la Secretaría Ejecutiva o el asesor de comunicaciones, así como aquellas que dependían de terceros, como la aprobación del Convenio Marco de Colaboración con la FGR, cuya responsabilidad fue asignada a este último o la publicación de convocatorias para la integración del equipo del MEIF que dependían del UNFPA. Se mantuvieron las contrataciones del personal operativo para el trabajo en las entidades y la elaboración de propuestas de los convenios dentro de esta evaluación.

Hallazgos sobre las dificultades organizacionales y para la toma de decisiones a las que se enfrentó el GC en su primer año de implementación

- 1. La contratación de las y los integrantes del GC fue el primer paso para la implementación del MEIF, el segundo paso debió haber sido desarrollar una planeación estratégica que estableciera la mecánica operativa de dicha implementación con la que se definieran objetivos estratégicos que guiaran el uso de recursos.
- 2. En los primeros meses de operación del MEIF, los actores involucrados en el Acuerdo de Creación y el Comités de implementación (colectivos de búsqueda y familiares, CNB y UNFPA) tuvieron poco acercamiento, tampoco se identificó una demanda externa por información que contribuyera a la urgencia de definir directrices y dinámicas de rendición de cuentas, lo que limitó la definición de líneas de actuación.
- 3. La estrategia del GC al inicio fue la de mantenerse distanciado tanto de la CNB para mostrar autonomía y poder abrirse paso en la negociación con la FGR. Esto provocó que no se aprovechara el contacto natural la institución que representa su principal fuente de financiamiento, frenando la asertividad y el cultivo de relaciones políticas, para hacerse de aliados en la negociación política. Aunque esto mejoró en la segunda mitad del año, al principio no se establecieron mecanismos de coordinación efectiva que pudieran tender puentes de comunicación entre las instituciones de manera sistemática y que promovieran el trabajo coordinado. Esto está cambiando, ya que durante el proceso de evaluación se pudo constatar que se han establecido reuniones de seguimiento con el CNIH, la CNB y el UNFPA que podrán favorecer el trabajo coordinado.
- 4. Se observa que se requiere definir las políticas laborales del MEIF y que estas contemplen la estructura de mando y los medios de comunicación internos, ya que la integración paulatina del personal al equipo de trabajo ha ocasionado una que se tengan diferentes esquemas de contratación, por ejemplo, personal que puede acceder a documentación resguardada en el UNFPA (al ser personal de ahí), mientras que otros integrantes de la Unidad Operativa y de Gestión que dependen del MEIF no tienen dichos accesos.
- 5. Persiste la indefinición de cómo se debe manejar la salida o la entrada de las y los especialistas del GC, lo que representa un riesgo institucional, ya que las modificaciones al GC podrían generar malentendidos entre los actores sociales y levantar suspicacias sobre la legitimidad de los nuevos integrantes o de las razones por las que se abandona el GC, si se maneja con poca transparencia hacia afuera. Al respecto, debe establecerse cómo se va a dar aviso a los colectivos ante cambios en el GC, privilegiando las razones técnicas de dicha salida, así como definir una persona responsable de recibir dicha información, asegurando que se dé seguimiento a los asuntos que deja pendientes la vacante.

VI. Esquema de vinculación y coordinación con actores clave para la identificación forense

La coordinación del MEIF con los integrantes del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas es crucial para que logre la identificación de personas fallecidas sin identificar. El Acuerdo SNBP/001/2019 por el que se aprueba la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense le confiere al Mecanismo la tarea de practicar peritajes multidisciplinarios sobre cadáveres o restos de personas que se encuentren en rezago de identificación, aplicando las mejores prácticas en la materia, pero también conforme a la normatividad aplicable, así como en concordancia con los convenios que suscriba con las autoridades competentes. El acuerdo también apunta que los integrantes del SNBP deben establecer sus bases de colaboración con el MEIF en particular con las instituciones forenses y las fiscalías de los estados, que además de ser autónomas resguardan la información y los cuerpos sobre los que debe trabajar el MEIF (artículos primero y segundo del Acuerdo de creación). De igual manera, se reconoce que a pesar de contar con un marco normativo para la coordinación de instituciones dentro del SNBP esta se dificulta por las características de la crisis forense en la que hay carencias de recursos técnicos, humanos y financieros.

La reforma a la Ley General en Materia de Desaparición crea el Centro Nacional de Identificación Humana como una herramienta para desarrollar sus facultades, quien tiene competencia en todo el territorio nacional y debe resguardar y procesar la información tendiente a la identificación humana. La Comisión Nacional de Búsqueda, que tiene a su cargo el CNIH, debe diseñar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones de búsqueda forense con fines de identificación humana en cooperación con las Comisiones Locales de Búsqueda, la Fiscalía General de la República, las Fiscalías Especializadas y las instituciones que presten servicios forenses y otras instancias creadas con el fin de contribuir a la identificación humana dentro del SNBP (artículos 50 y 53 fracciones XXVI Bis y XXVI Quater de la LGMDFP).

Por otro lado, el artículo quinto del Acuerdo establece que las familias de las personas desaparecidas y sus representantes tendrán una participación activa, sustantiva y permanente en las actividades que realice el MEIF, con quienes se deben tener reuniones constantes para compartir y recibir información que colabore en la toma de decisiones. También se menciona que los organismos internacionales participarán como observadores de las acciones del Mecanismo.

El Mecanismo se crea como una organización con autonomía técnica-científica, sin personalidad jurídica, pero radicada en un organismo internacional con funciones que le confieren tareas responsabilidad de Gobierno de México. En este sentido, establecer vínculos estrechos y sostenibles de coordinación con los integrantes de SNBP y con las familias de personas desaparecidas debe ser una de sus prioridades, pues es la clave para poder acceder a la información y recursos que le permitirán colaborar en el alivio de la crisis forense.

Destaca entonces la colaboración estrecha que debe establecer el MEIF al menos con los siguientes actores que son relevantes para la identificación humana y en particular por las razones que se resaltan a continuación:

- Fiscalía General de la República, debido a que cuentan con casos federalizados y forman parte de las instituciones que tiene rezago forense.
- Comisión Nacional de Búsqueda, ya que ésta tiene la atribución de ejecutar y dar seguimiento a las acciones de búsqueda forense con fines de identificación humana y ha sido la principal fuente de financiamiento del MEIF.
- Centro Nacional de Identificación Humana, que debe resguardar y procesar información para la identificación humana, además de encontrarse en proceso de conformación y tener atribuciones como las del MEIF, pero a nivel nacional y como estructura de gobierno, lo que implica una oportunidad para que el Mecanismo influya en su diseño.
- Gobiernos de las entidades federativas, con quienes se deben gestionar recursos adicionales para el equipamiento de los Servicios Médicos Legales (SEMELEs) con quienes el MEIF va a colaborar.
- Comisiones Locales de Búsqueda, que además de contar con la atribución de realizar acciones de búsqueda forense, en algunas entidades también cuentan con también centros estatales o regionales de identificación.
- Fiscalías Especializadas y/o Procuradurías y las instituciones que presten servicios forenses en las entidades federativas, pues se encuentran en una crisis de recursos humanos, financieros y de capacidad para atender el rezago forense.
- Familias de personas desaparecidas y sus representantes, al haber exigido la creación del MEIF, al contar con información relevante para la identificación, al conocer de primera mano el entramado institucional que puede colaborar a que el MEIF permanezca más tiempo en las entidades federativas, y al ser las y los beneficiarios directos de la identificación humana igual que las víctimas de derechos humanos ante el rezago forense.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas, que funge como la institución que administra los fondos y desarrolla los procesos administrativos del MEIF.

Otros actores que, aunque no son centrales en la identificación forense, son de interés para fortalecer el alcance y sostenibilidad del MEIF son los siguientes:

- Organismos internacionales que fungen como observadores, podrían apoyar informando sobre los antecedentes técnicos y políticos en materia de identificación forense, así como la incorporación de buenas prácticas.
- Instituciones que son potenciales donantes financieros o técnicos, para establecer convenios de cooperación financiera y técnica que colaboren en la sostenibilidad del MEIF y en la creación de alianzas para desarrollar capacidades en las entidades federativas.
- Organizaciones No Gubernamentales especializadas en derechos humanos o en materia forense, con quienes se pueden llevar a cabo convenios para expandir la atención en materia forense y de atención a víctimas que lleva a cabo el MEIF.
- Universidades que forman recursos humanos especializados en materia forense, instituciones que podrían fortalecer el mercado laboral de especialistas en identificación forense en México que se encuentra escaso para la demanda real del país.

Una vez conformada la estructura básica del Mecanismo, con la integración de los especialistas en materia forense, atención psicosocial, derechos humanos y cooperación internacional, le siguieron la búsqueda y contratación de personal para ocupar las tareas de la unidad operativa y de gestión que asisten las tareas del GC y de su secretaría ejecutiva.

Al mismo tiempo, integrantes del GC establecieron mesas de trabajo con la FGR para elaborar un convenio de colaboración que les permitiera trabajar en las entidades federativas en el marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. Al cabo de diversos meses de negociación en los que se veía poco avance, las y los integrantes del GC optaron por buscar a las entidades federativas. Para febrero de 2022 estos esfuerzos no fueron fructíferos, ya que la carencia de una personalidad jurídica del Mecanismo dificultaba que pudiera celebrar dicho convenio. Al respecto, el MEIF y el UNFPA establecieron una ruta efectiva para la definición de dichos convenios, en los cuales el UNFPA puede representar al MEIF en los actos administrativos y legales correspondientes. Solventar esta primera indefinición legal resultó en un acierto que ha permitido cerrar convenios con diferentes instituciones en las entidades federativas, en particular las Fiscalías Generales y las Comisiones de Búsqueda locales, y representa una vía para que el MEIF pueda desarrollar sus responsabilidades, bajo el estándar de un organismo internacional.

A partir de entonces los esfuerzos del Mecanismo se enfocaron en el acercamiento directo con las fiscalías en las entidades con miras a la celebración de convenios de colaboración. Para ello el GC desarrolló una serie de instrumentos que le permitieron clasificar entidades en función de registros del número de personas desaparecidas, el tamaño del rezago y otras variables asociadas a la voluntad política de sus autoridades o a la existencia de interés por colaborar. El acercamiento con las entidades federativas se fue estableciendo de manera independiente y de acuerdo con los contactos que las y los integrantes del GC contaban, ya sea por su experiencia previa en materia forense o aquellos que les fueron allegados a partir de actores gubernamentales o sociales que contribuyeron a gestionar reuniones con representantes de dependencias estatales. Se entabló diálogo con al menos ocho autoridades de distintas entidades y al momento de la evaluación se tenían firmados tres convenios de colaboración con San Luis Potosí (abril 2022), Tamaulipas (junio 2022) y Zacatecas (noviembre 2022). No se identificó un mecanismo sistemático para acercarse a todas las entidades o para darle seguimiento a los acuerdos derivados de dichas reuniones. De manera paralela, el GC se acercó a otras instituciones relevantes para desarrollar capacidades en materia forense en el país, como ponerse en contacto con instituciones académicas. De igual manera, hay poca información sobre el seguimiento de acuerdos con dichas instituciones y en el establecimiento de acciones estratégicas que permitieran expandir los resultados de un plan estratégico.

Para subsanar los problemas asociados a la carencia de una personalidad jurídica, el UNFPA, administradora de los recursos del MEIF y que destina personal para atender las necesidades de esta organización, se encargó de celebrar los convenios con fiscalías y otras instituciones como son las comisiones locales de búsqueda, lo cual se considera un acierto en la gestión.

Los convenios a los que tuvo acceso el equipo evaluador dan cuenta que el objetivo es implementar las bases y mecanismos de colaboración, intercambio de información y asesoría técnica, en materia de identificación forense a través del MEIF. Se deja a los anexos técnicos la inclusión de áreas de cooperación en capacitación de personal, asesoría técnica para la elaboración, ejecución y consolidación de los Proyectos y Planes de Trabajo, colaboración en desarrollo y ejecución de procesos forenses y coordinación y colaboración para el intercambio de información.

Sobre el contacto con colectivos de búsqueda y familiares, de acuerdo con el Primer Informe de actividades del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense se llevaron a cabo diversos talleres y reuniones con familiares y colectivos, para diversos propósitos. Aunque el esfuerzo del MEIF ha sido arduo en la tarea de trabajar con colectivos y familiares, el reto es que existen muchas organizaciones no contactadas aún, es decir que el MEIF apenas llega a los colectivos más organizados y que han estado vinculados al MEIF desde su creación. Aunque es un acierto conservar los vínculos con estos actores, que podrían tener la mayor información respecto de los resultados del MEIF, no se identificó que se cuente con un mecanismo para ampliar el registro de organizaciones con las que ha establecido contacto y tampoco canales o vías planificadas para mantener un contacto continuo y efectivo con las familias.

En el caso del contacto con posibles donantes y actores clave para la cooperación internacional, se identificó que el MEIF buscó acercarse a diversas embajadas y contactar a las agencias de cooperación, pero que el contacto era poco fructífero, ya que en un primer momento no se contaba con un proyecto específico que fuera atractivo para los donantes. Al respecto, también hay poca documentación sobre el seguimiento con dichas agencias y tampoco se tiene registro de que se haya contactado potenciales donantes nacionales.

Un acierto ha sido la coordinación con el Centro Nacional de Identificación Humana, con el que se han establecido diversos mecanismos para el flujo de información, como reuniones paulatinas entre los integrantes del GC, la plantilla directiva del CNIH y el UNFPA. Así como líneas de colaboración entre los perfiles multidisciplinarios del MEIF y el Centro.

Hallazgos de la vinculación con actores sociales

Como se ha explicado en secciones anteriores, el Acuerdo de creación establece la participación sostenida de las y los familiares e integrantes de colectivos de búsqueda como parte de las funciones del MEIF. En este sentido, la evaluación incorporó este aspecto en la dimensión social del análisis que pretende conocer y valorar cómo se ha desarrollado la vinculación con dichos actores. Para ello se llevaron a cabo cuatro grupos focales informantes que pudieran brindar visiones contrastantes: familiares o personas integrantes de colectivos que se encuentran en constante vínculo con el MEIF, familiares o personas integrantes de colectivos que tienen poco o nulo vínculo con este. Se buscó también contar con informantes de diferente índole: personas que representaban a algún colectivo, integrantes sin responsabilidades específicas dentro del colectivo, integrantes de reciente incorporación y personas que llevaban mucho tiempo colaborando con su organización, personas que estuvieran en contacto con Organizaciones de la Sociedad civil que asesoran en temas de

derechos humanos, búsqueda o identificación forense y personas que hubieran estado involucradas directa o indirectamente con el proceso de instalación del MEIF. De manera complementaria y para ampliar la participación de familiares e integrantes de colectivos de búsqueda se desarrolló una encuesta en línea; dicha encuesta complementa los hallazgos de los grupos focales y la respuesta a todas las preguntas se incluyen en el anexo 3.

En términos generales tanto las personas que sostienen vínculos cercanos como los que tienen vínculos más lejanos sostienen que el MEIF puede mejorar en cuanto a la información que tiene disponible hacia afuera. En este sentido los hallazgos son consistentes y no se considera necesario y no se requiere distinguir entre los dos grupos de informantes. Los hallazgos se muestran a continuación:

Cuadro 3. Hallazgos de grupos focales con familiares y colectivos de búsqueda sobre sus percepciones respecto al trabajo del MEIF

Tema	Familiares y colectivos vinculados y no vinculados con el MEIF
Valoración de los resultados del MEIF y del GC (Aciertos y retos)	 En este primer año de implementación se reconoce que el acierto ha sido la firma de acuerdos en las entidades federativas* Se tiene poca información de lo que ha realizado el MEIF, por lo que es complejo valorar sus resultados y, en este sentido, se percibe que van muy lento en las tareas de identificación o que no hay avances. De acuerdo con las y los familiares, el MEIF es poco transparente con la información sobre su presupuesto, sus planes y no hay comunicación con familiares y colectivos a pesar de la insistencia. Se percibe una falta de cooperación entre los integrantes del GC, quienes no se pusieron de acuerdo, lo que limitó el avance.* Fue un error que no se avisara con anticipación de la salida de los integrantes del GC y de los pasos subsecuentes a seguir en la restitución de dichos perfiles.* El MEIF debe considerar la importancia de la participación de las familias para legitimar sus acciones y la necesidad de contar con peritos independientes. La oportunidad de fortalecer dicha legitimidad se ha perdido por no operar con prontitud. Las familias han apoyado al MEIF para saber qué necesita sin tener una respuesta sobre ello y en algunos casos seguimiento de las actividades propuestas.* Los familiares no tienen información sobre los resultados de la cooperación internacional: si ha sido eficiente, si ha permitido recibir apoyo técnico o económico. Existen algunos retos que dificultan que el MEIF avance rápido, como es la falta de coordinación entre las dependencias, sin ella no se puede integrar una base de datos nacional que permita la identificación, así como los problemas de fondo político entre la CNB y la FGR.
	 Desarrollar un diagnóstico nacional de la situación de los SEMEFOs (más robusto que el realizado con solicitudes de información que proporcionaron las familias) que, al venir de autoridades en la materia, pueda decirle al país en qué condiciones reales se encuentra.
Expectativas del MEIF (¿Qué se espera que logre y cuáles deben ser las prioridades?)	 Construir y dar a conocer criterios de selección de las entidades. Aunque el trabajo de la identificación no es fácil ni rápida, se deben dar a conocer los avances del trabajo en equipo de manera sostenida. Integrar un plan de trabajo con metas alcanzables (de corto, mediano y largo plazo) y un presupuesto para que las familias y colectivos puedan demandar al gobierno la asignación de recursos. Establecer un esquema de participación de las familias.
	Mejorar la transparencia y rendición de cuentas del MEIF.

Tema	Familiares y colectivos vinculados y no vinculados con el MEIF		
	Informar sobre el avance en la vinculación con las familias que permita poner en perspectiva los resultados esperados, ya que las familias tienen altas expectativas del MEIF y esperan tener resultados en corto tiempo. Establecer una hoja de ruta para entrar a las 32 entidades federativas.		
Cómo se vincula el MEIF con los familiares y colectivos de búsqueda (cómo han sido los mecanismos de participación).	 Establecer una hoja de ruta para entrar a las 32 entidades federativas. El seguimiento del MEIF con las familias en el país no ha sido homogéneo, por ejemplo, en EDOMEX y Guanajuato se identificó que por iniciativa de las familias se acercó a las fiscalías de los estados al GC, sin que el MEIF le diera un seguimiento posterior. En San Luis Potosí ha sido obligatorio acercarse a las familias, pero no con el resto del país.* Es práctica de los colectivos que organicen foros nacionales, se ha propuesto esto al MEIF, pero ha quedado pendiente.* Queda pendiente construir mecanismos de participación concretos y claros por regiones. Se percibe que las y los familiares son quienes hacen que las cosas se muevan al presionar a las autoridades, por lo que es complejo que avance el MEIF si no se tiene contacto con ellos. Las y los familiares conocen el territorio geográfica y políticamente, lo que puede enriquecer el trabajo del MEIF. El MEIF no llega a todos los colectivos, por lo que seguramente el alcance con familiares no organizados es menor. Algunos integrantes de colectivos se enteran de reuniones que ha hecho el MEIF por vías que no son una invitación directa, lo que 		
	 consideran inadecuado. La participación debe incluir a familiares de migrantes y a población indígena. Ser consultadas en la elaboración del plan de trabajo, pero cuidando que la consulta 		
En qué deberían participar las y los familiares y colectivos de búsqueda en el MEIF y por qué.	 sea expedita y no ralentice más al MEIF. Recibir información de lo que hace el MEIF. Movilizar recursos para que el MEIF pueda intervenir en más entidades federativas. Presionar a las autoridades locales para que se adhieran al MEIF y firmen convenios de colaboración. Participar en actividades relacionadas con la identificación, tales como campañas de tomas de muestra. Seleccionar a las y los integrantes del GC (cabe señalar que este es el único proceso participativo que las familias reconocen que ya se llevó a cabo cuando se hizo la selección de las personas integrantes del GC original).* Recibir capacitación en temas forenses que permita a las y los familiares participar en acciones de búsqueda e identificación sin generar obstáculos en los procesos periciales. Las familias quieren participar, en particular, en los procesos de exhumación y de notificación, ya que el acompañamiento de personas que no son funcionarias públicas puede brindar certezas a los resultados y apoyo emocional que se requiere en dichos procesos. 		
Diseño del MEIF y esquema de gobernanza del GC (¿cómo debería integrarse el GC? ¿Qué áreas deben desarrollarse ¿Cómo debe coordinarse con otras instituciones dentro del SNBPD?)	 Es muy difícil que 7 personas resuelvan el tema de la crisis forense, faltó estrategia para que esta definición fuera acorde a la dimensión del problema. Se requiere una persona que coordine a las y los integrantes del GC, incluso puede ser un trabajo que se rote. La cabeza puede estar a cargo de algún perfil forense o del jurídico, que también puede desempeñar labores administrativas.* No se puede opinar sobre la reestructura si no se tiene información de lo que falló. Más allá de definir cómo se debe integrar el GC, la inconformidad reside en que este se haya restructurado sin que las familias tuvieran conocimiento previo que esto iba a suceder.* Se reconoce que el MEIF debe desarrollar las áreas técnicas y operativas que sean necesarias para que, dada la dimensión de la crisis forense, el Mecanismo pueda tener las herramientas para desarrollar sus objetivos. No se deben duplicar acciones entre el CNIH y el MEIF, debe haber un plan conjunto. 		

^{*}Son aquellos hallazgos que corresponden a los familiares o integrantes de colectivos que tienen contacto cercano con el MEIF.

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de grupos focales.

Como se observa, existe una oportunidad para aprovechar el rol estratégico de familiares y colectivos de búsqueda en la obtención de resultados, y que no sólo pueden observar el desempeño del MEIF, sino también participar en su fortalecimiento. Adicionalmente, el MEIF podría valorar la pertinencia de establecer una estrategia de vinculación con los Consejos Ciudadanos de las Comisiones Locales de Búsqueda para potenciar su labor.

VII. El MEIF en las entidades federativas, la experiencia de San Luis Potosí y del Estado de México

La relación que el MEIF logre establecer con las entidades federativas es clave para que pueda lograr sus objetivos en términos de identificación humana, ya que la información y evidencias yacen en instituciones locales. Con el objetivo de profundizar en la vinculación que el MEIF ha tenido en las entidades federativas, se buscó elegir estados que representaran dos casos contrastantes de los cuáles derivar lecciones aprendidas. Por un lado, un caso que represente entidades federativas donde hay mayor avance en la implementación del MEIF, pues se ha puesto en marcha la firma de al menos un convenio con alguna institución local; tal es el caso de los estados de San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas. Por otro lado, un caso que represente entidades que tienen interés en trabajar con el MEIF, pero que no se haya puesto en marcha convenios con dichas por diferentes razones; tal es el caso del Estado de México, Michoacán, Veracruz, Colima y Chihuahua.

Dentro del grupo de estados que representaban el caso uno (el de mayor avance en implementación), se propuso elegir a San Luis Potosí para participar en la evaluación, ya que este había contratado al equipo de operación local y por tanto representaba el modelo de implementación más avanzado. En el caso dos (el de menor avance) el criterio para elegir a la entidad fue la cifra de PFsI pues se considera un proxy de las capacidades que tiene el estado para la identificación humana, por lo que se eligió el caso del Estado de México. ³ En esta sección se muestran los hallazgos de la evaluación.

i. La colaboración MEIF-San Luis Potosí

Los anexos técnicos derivados del Convenio Marco de Cooperación Técnica entre la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí y el Fondo de Población de las Naciones Unidas en México, posibilitan a los equipos forenses del Mecanismo a realizar peritajes multidisciplinarios sobre cadáveres o restos de personas, que se encuentran en rezago de identificación, cuya identidad se desconozca o no hayan sido reclamados en el estado de San Luis Potosí a cargo del Servicio Médico Forense de la Fiscalía General del Estado, tanto en la capital como en los 58 municipios de la entidad.

40

³ Cabe destacar que Tamaulipas, se consideró como el primer sustituto en la selección de estados por visitar para el caso uno, al ser la segunda entidad federativa con mayor avance en la firma de convenio; mientras que para el caso dos se consideró a Chihuahua como el estado sustituto para analizar, al ser el segundo estado con más PFsI de las cinco entidades de ese grupo.

El anexo técnico declara que el MEIF podrá actuar de forma excepcional en casos posteriores siguiendo dos criterios: uno de colaboración, cuando se realice una solicitud expresa de la Fiscalía y a valoración del GC y bajo el criterio de interdependencia, cuando se considere que un caso tenga "intima dependencia recíproca" con algún caso posterior al que le compete, según su Acuerdo de Creación, y cuya omisión pueda obstaculizar la identificación.

También se detalla la acreditación de las y los peritos del Mecanismo ante la Fiscalía para permitirles consultar la información existente, reordenar y digitalizar datos y formatos de casos de PFsI para elaborar archivos básicos de identificación *Post Mortem*, determinar capacidades institucionales y técnicas de identificación que utilizará; documentar cuerpos y restos óseos y dictámenes ya elaborados; tomar muestras, y realizar solicitudes de análisis y exámenes complementarios; identificar perfiles genéticos óptimos para confrontas; construir archivos básicos de identificación de las personas desaparecidas; recolectar muestras genéticas de referencia; entre otras. Por su parte, el MEIF compromete a sus peritos a comparecer ante las instancias judiciales correspondientes, cuando sea necesaria su presencia, en cualquier etapa del procedimiento penal sin importar la temporalidad.

Para implementar la intervención en San Luis Potosí, el GC del MEIF se coordinó con el personal de apoyo que reside en el UNFPA para definir los perfiles de las y los forenses a contratar, adquirir insumos para labores de identificación y otros equipos que serán utilizados en la entidad durante estos procesos. El Grupo Coordinador ha definido una metodología de intervención que se desarrolla en una serie de fases que involucran la participación de dos equipos. El primero es la Unidad de Análisis de Información, encargada de la revisión de la documentación con la que cuentan los servicios forenses, instalada en julio de 2022; y una Unidad de Examen Multidisciplinario que se integró en agosto de 2022. Los equipos se integran por un total de nueve personas especialistas en áreas como criminología, antropología forense y física, medicina, odontología y ciencias forenses; y son dirigidos por un integrante especialista forense del Grupo Coordinador.

El proceso de contratación de estos equipos estuvo a cargo de la Oficina de Proyectos y Servicios de Naciones Unidas en colaboración con el UNFPA. En una entrevista con integrantes del equipo operativo en San Luis Potosí se reconoció que, si bien consideran que los salarios ofrecidos por el Mecanismo son competitivos con respecto al resto de las fiscalías de las entidades, existe una brecha importante con respecto a funcionarios similares en la FGR. También reconocen las problemáticas asociadas con la reubicación de sus domicilios, dado que la totalidad de las personas contratadas para la UAI y la UEM no residían en San Luis Potosí. Adicionalmente, se señala que existe incertidumbre asociada a la duración de sus contratos y en la renovación de éstos. Es impresión del equipo evaluador que el personal que conforma la UAI y UEM está altamente calificado para realizar su trabajo y comprometido con las labores en materia de identificación.

El Grupo Coordinador del MEIF elaboró un Plan de Trabajo que detalla las actividades que realizan en la entidad, que incluye temas tanto organizacionales y de identificación como de atención psicosocial, y que tiene avances importantes desde la operación del Mecanismo. La Unidad de Análisis de Información fue la primera en trabajar con la fiscalía de San Luis Potosí. Su labor ha

consistido en compilar, digitalizar y elaborar formatos que faciliten la integración de los archivos básicos de identificación en la entidad. Por otra parte, la Unidad de Examen Multidisciplinario ha realizado peritajes en PFsI que le competen acorde al Anexo Técnico y también ha participado, a solicitud de la Fiscalía, en una fosa clandestina descubierta en la entidad en el municipio de Rioverde.

El desarrollo de las funciones de la UAI y la UEM requirió de una inversión en recursos para la adquisición de equipo de cómputo, cámaras fotográficas, equipo de protección personal, mesas para realizar exámenes forenses, entre otros. También facilitó la compra o reparación del equipamiento que se encuentra en la unidad de Servicios Periciales de la Fiscalía y que pueden utilizar, como es el caso de la compra de un soporte de equipo para rayos X.

Los equipos de la UAI y UEM reportan que, si bien han tenido todas las atenciones para realizar su labor dentro del Servicio de Medicina Legal, la dimensión física del edificio donde trabajan y la distribución de sus espacios propician que haya dificultades para realizar su labor de forma expedita, ya que las necesidades de uso del equipamiento dependen de la demanda ordinaria registrada día con día, y el equipo del MEIF deben adecuar su trabajo a los horarios de las y los peritos de la Fiscalía.

La Unidad de Análisis de Información cuenta con integrantes expertos en criminología, que a su vez rotan funciones con la Unidad de Examen Multidisciplinario y viceversa, lo cual operativamente puede ser óptimo, pero deja dudas sobre el planteamiento y formalización en la definición de los perfiles, sus funciones y la diferencia de salarios de las y los integrantes de ambos equipos.

La coordinación de estas unidades se da mediante la interacción cotidiana y a través de plataformas digitales (en la nube) que facilitan los procesos de compilación de información para integrar los archivos básicos de identificación y otros informes y peritajes que regresan ordenados y sistematizados a la Fiscalía. El MEIF recibe permiso para realizar exámenes en PFsI, pero el resguardo de estos está cargo de la Fiscalía del estado. La carencia de una oficina o espacio físico para desempeñar todas sus labores implica que la integración documental de los peritajes se realiza en espacios externos y en horarios distintos a los que contempla la Fiscalía.

Integrantes de la UEM reportan que podría facilitarse su trabajo si pudieran adquirir la totalidad de las herramientas que comúnmente se utilizan para realizar exámenes multidisciplinarios, ya que los que utilizan son propiedad de la Fiscalía y a menudo dichas herramientas no están disponibles en los tiempos que son requeridos. También consideran que es factible que se aumente la plantilla de forenses en función de las necesidades e identificación de casos complejos que requieran la participación de más expertas y expertos, pero enfatizan la importancia de contar con espacios adecuados, con la finalidad que nuevos integrantes puedan colaborar sin afectar la actuación de autoridades que atienden procesos ordinarios. Estos y otros aspectos que identifican los expertos sobre el estado del SEMELE, y que dificultan las tareas de identificación, deben ser tomadas en cuenta como parte del contexto en el que se encuentran trabajando y también atendidas para que pueda ser más efectivo su desempeño.

En resumen, las dificultades detectadas con la operación del MEIF en San Luis Potosí están asociadas a los espacios, equipos, horarios y servicios (por ejemplo, de internet) con los que cuentan las oficinas de servicios periciales, y no con restricciones o impedimentos de la fiscalía hacia los equipos de trabajo. De manera prospectiva se alerta que se requiere de una estructura a nivel central que atienda las necesidades del personal en territorio, cuyas necesidades tenderán a incrementarse en la medida que aumentan los equipos o se integran nuevos.

La colaboración con la Fiscalía de San Luis Potosí (FE-SLP)

El vicefiscal científico a cargo de la Dirección General de Servicios Periciales en la entidad reconoce la problemática del rezago, las limitaciones presupuestales con las que cuenta, y la pertinencia de la operación del MEIF. La información requerida para integrar los archivos básicos de información *post mortem* es proporcionada por esta Dirección General, mientras que la información asociada a personas desaparecidas la tiene la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos en su Unidad para la persecución de delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda.

Personal de la fiscalía entabló mesas de trabajo con el Mecanismo, tanto en la definición del Convenio Marco de Colaboración como en el detalle del Anexo Técnico, en la elaboración del Plan de Trabajo que implementa el MEIF, en la acreditación de peritos del Mecanismo, en la coordinación del trabajo con funcionarias y funcionarios de la fiscalía, en temas de equipamiento, entre otros. Como resultado de esta interacción, la Fiscalía destaca en entrevista el papel del Mecanismo, la calidad de sus especialistas, la forma en la que se ordena y sistematiza la información, su imparcialidad para corregir información errónea o inexacta en peritajes previos, y su apoyo para financiar la adquisición de insumos para la elaboración de análisis, así como para el envío de muestras a laboratorios especializados con los que tiene acuerdo.

En general, las problemáticas derivadas de la colaboración entre la Fiscalía y el MEIF están asociadas a las mismas restricciones de personal, recursos y equipamiento que tiene la Fiscalía, pero se destaca la disposición de esta institución para atender las solicitudes de los equipos del Mecanismo y para establecer rutas de trabajo que favorezcan y fortalezcan la colaboración en materia de identificación.

El trabajo de atención psicosocial en la entidad y la CEEAV

La atención y vinculación con colectivos de búsqueda en la entidad se realizó con el objetivo de incorporar la perspectiva de atención psicosocial en el acompañamiento a familias y colectivos, y para hacer valer el derecho a la información y a la participación de éstas. En este rubro se destacan varias sesiones informativas del trabajo que desarrolla el Mecanismo, talleres de pedagogía forense que comunican los procesos de identificación, la elaboración y presentación de materiales de pedagogía forense y la presentación de formatos para que familiares puedan aportar muestras genéticas de referencia, compartir información y experiencias de sus procesos legales, entre otros temas y establecer pasos para incorporar su participación de forma posterior.

Adicionalmente, se implementó un taller con niñas, niños y adolescentes (NNA) para generar espacios de expresión emocional, diálogo y reflexión acorde a sus grupos de edad, así como otro taller con personas adultas donde se exploró el impacto de la desaparición en sus familias y para explorar alternativas de acompañamiento con NNA.

Para la realización de estos talleres se contó con el apoyo de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas (CEEAV). Integrantes del GC se reunieron con su titular y lograron gestionar recursos para facilitar la movilidad de las personas que fueron invitadas a los eventos derivados de la atención psicosocial que implementó el MEIF, a partir del otorgamiento de apoyos derivados del fondo estatal que administra la CEEAV.⁴ Con esta Comisión se acordó reuniones de seguimiento para identificar otros ámbitos de colaboración y vinculación.

El trabajo con la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas (CEBP)

Las Comisiones Locales son las encargadas de la búsqueda de personas desaparecidas en las entidades y tienen la facultad de coordinarse con otras instituciones y suministrar apoyos a familiares y colectivos con este objetivo. En el caso de San Luis Potosí, la CEBP ha cambiado de titular en varias ocasiones en el último año, lo cual dificulta la articulación de un plan de trabajo conjunto. Esta Comisión también tiene a su cargo el Centro Estatal de Identificación Humana (CEIH), el cual tiene avances importantes en la integración y adquisición de equipos; sin embargo, el CEIH se ha enfocado la contratación y adquisición para la identificación a partir de muestras genéticas, por lo que requiere de otros perfiles que fortalezcan la capacidad del Centro en materia de identificación.

La visión de las familias y los colectivos de San Luis Potosí

En Grupos focales con colectivos de búsqueda en la entidad prevalece la idea de que el Mecanismo carece de protocolos para informar lo que hace, el desarrollo de sus actividades y las problemáticas que enfrenta. Algunos consideran que requieren más información para emitir opiniones sobre el propio MEIF mientras que otros, más familiarizados con el entramado institucional en materia de búsqueda e identificación, han logrado informarse a partir de contactos con otros colectivos y directamente con un integrante del Grupo Coordinador encargado de la atención psicosocial.

La visión recopilada en el grupo focal sobre el MEIF fue descrita como esperanzadora, pero existe cierta incertidumbre sobre su trabajo en San Luis Potosí, por ejemplo, que desaparezca el Mecanismo por falta de apoyos o se retire de la entidad. Consideran que los talleres de pedagogía forense proporcionados fueron apropiados pero que en general la implementación de los trabajos de identificación es lenta y requieren imprimir mayor velocidad para lograr sus objetivos. De la misma forma solicitan que se atienda el rezago en todos los SEMEFOs y SEMELEs de la entidad y no sólo los que están en la capital.

44

⁴ De acuerdo con las personas integrantes del GC, la CEEAV otorgó apoyos para transporte y hospedaje en una primera instancia y posteriormente gestionó vehículos para transporte, pero en el último taller realizado en 2022 en la entidad federativa la CEEAV dijo ya no tener recursos para brindar el apoyo.

Si bien esta evaluación no tiene el alcance para valorar el trabajo de otras instituciones relacionadas con la búsqueda e identificación humana en el estado, resulta relevante señalar cuáles son las impresiones que tienen los familiares sobre ellas, pues esto impacta su visión sobre la colaboración que la Fiscalía tiene con el MEIF. Se identificó que reconocen el trabajo de la CEEAV de San Luis Potosí, que ha otorgado financiamiento para propiciar encuentros con el Mecanismo; pero no del todo el trabajo de la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas (CEBP), que ha tenido varias rotaciones de su titular en el último año y del Centro Estatal de Identificación Humana que, a juicio de las personas entrevistadas, aún no es operativo. En cuanto a las fiscalías, los colectivos y familiares aseguran que éstas no cuentan con la capacidad necesaria para atender el rezago, y que la crisis forense los ha rebasado por lo que el apoyo del MEIF resulta de especial relevancia.

Las expectativas son elevadas pero realistas, consideran necesaria la adopción de prácticas internacionales que permitan terminar con malas prácticas en los procesos de identificación, solicitan más reuniones informativas, más talleres de pedagogía forense, y que se les incluya en todos los procesos. Consideran que dentro de sus colectivos cuentan con personas con experiencia que puede dar certidumbre de que el trabajo realizado se haya hecho con la debida diligencia. El énfasis en la capacitación no implica necesariamente la acreditación de las familias en el levantamiento de indicios, ya que esa labor les compete a las autoridades, pero les permite obtener información para vigilar el actuar y la correcta aplicación de los procesos que deben realizar las fiscalías con los restos humanos.

Finalmente, las y los representantes de colectivos en la entidad consideran que la prioridad del Mecanismo debe ser ganarse a las familias, y que eso viene acompañado de resultados y que los colectivos están en disposición de movilizarse para exigir atención a sus demandas, gestionar recursos y presionar autoridades con el objetivo de apoyar el trabajo del MEIF. De hecho, reconocen que la confianza y esperanza que depositan en el Mecanismo también se asocia con el hecho de que las fiscalías locales no han conseguido los resultados que ellos esperan.

ii. La experiencia del Estado de México

Entre las entidades con las que el MEIF estableció contacto con el objetivo de valorar la pertinencia de celebrar un convenio de colaboración que le permita realizar sus actividades de identificación, está el Estado de México. Esta entidad tiene las características principales que el Mecanismo ha utilizado para clasificar o priorizar su participación, como son el volumen de registros de personas desaparecidas, la cantidad de personas fallecidas sin identificar bajo el resguardo de su fiscalía, así como la diversidad de unidades especializadas en distintas áreas en materia forense.

En uno de los grupos focales con familiares e integrantes de colectivos de búsqueda se constató su intervención para gestionar dicha reunión que, de acuerdo con documentación del propio Mecanismo, se realizó de manera virtual con el fiscal del Estado de México y se le presentó la información básica sobre las labores que realiza el MEIF. La percepción del Grupo Coordinador es que las autoridades de la Fiscalía tenían interés por colaborar y se plantearon reuniones subsecuentes para examinar posibilidades de colaboración. A pesar de que las autoridades en la

entidad solicitaron de manera reiterada el apoyo del MEIF, el no se le dio seguimiento a ese proceso debido a la suficiencia presupuestal, y decidieron limitar la colaboración a estrategias específicas de acompañamiento que aún están por definirse.

En la evaluación no se identificó documentación que diera cuenta de colaboración subsecuente con autoridades del Estado de México, lo cual implica que las labores de vinculación del Mecanismo pueden mejorarse. Es importante señalar el contexto en el que se dio dicha reunión: el titular de la fiscalía del Estado de México había sido nombrado meses atrás y su periodo en el cargo se extenderá por nueve años, por lo que la capacidad de incidencia del Mecanismo era óptima, ya que realizar acercamientos durante la conformación de los equipos que integran los puestos directivos en la fiscalía puede facilitar la colaboración, sobre todo si existe una disposición para vincularse.

Una de las lecciones aprendidas que deja este caso al MEIF es la importancia del trabajo realizado por las y los integrantes de colectivos de búsqueda que gestionaron dicha reunión, y que muestra cómo pueden ser aliados en facilitar la implementación del trabajo de sus equipos en la entidad, lo que identifica a las familias como socios estratégicos para contactar autoridades. La otra lección aprendida es la importancia de aprovechar la oportunidad política de una coyuntura asociada a la llegada de un nuevo fiscal, y con ello realizar labores de vinculación en momentos críticos en el proceso de conformación de la fiscalía, lo que incluso podría incorporarse a la planeación.

VIII. Conclusiones

El MEIF es un organismo con independencia técnico-científica, que forma parte de una serie de instituciones y políticas diseñadas para subsanar el rezago de la crisis forense y lograr la identificación humana a través de introducir mejores prácticas nacionales e internacionales, y facilitando la participación de los colectivos y familiares de búsqueda. En su primer año de implementación ha acuñado diversos logros. En particular, se ha instalado la operación del MEIF, esto es relevante dado que el proceso de negociación del Comité implementador tardó cerca de dos años en negociaciones para definir el proceso de selección y contratación de los integrantes del GC. Además, en este primer año el MEIF es más que el GC, se integra de un equipo operativo que comparte con el Mecanismo y con el UNFPA, y que ha permitido la contratación del primer equipo multidisciplinario que desarrollará funciones de identificación en una entidad federativa. Este es un logro frente al reto que se tiene en materia de identificación forense en el país y de cara a los largos procesos que se desarrollaron para la instalación del GC, que lidera el esfuerzo.

Lo anterior implica que el MEIF ha transitado de ser un grupo consultivo a una estrategia que implementa acciones en terreno, aspecto que debe priorizarse en términos de recursos humanos y financieros para lograr probar el modelo MEIF para la identificación forense, y con ello desarrollar planes e intervenciones *ad hoc* a las problemáticas en las entidades federativas.

El contexto de creación del MEIF ha cambiado, en mayo se aprobaron reformas adicionales a la ley del SNBP que implican que el Mecanismo debe evolucionar y adaptarse. La principal fue la creación del CNIH que representa una política nacional para la identificación humana, que era inexistente antes de la creación del MEIF y que cuenta con un mandato más amplio. Tomando en consideración

que ahora existe una política nacional que debe diseñarse, integrarse y ponerse en marcha, es relevante plantear un rediseño de las prioridades y de la estructura del MEIF, así como una estrategia transicional que permita la incorporación de esfuerzos que ahora se encuentran atomizados.

La adaptación del MEIF y el diseño de su modelo transicional debe privilegiar el uso eficiente de recursos, pues se ha reconocido que la labor de identificación forense requiere de esfuerzos prolongados y sostenibles para lograr la identificación que se tiene pendiente. De igual manera, debe considerar que con la creación del CNIH se construye una política nacional que requiere de mayor capacidad operativa para conseguir fuentes de financiamiento nacionales o internacionales, para vincularse con familiares y colectivos de búsqueda conformando una política participativa y definiendo estrategias legales para la colaboración con entidades federativas y la realización de propuestas legislativas. Esto podría sugerir que en lugar de especialistas que sean parte del GC, se requiere del diseño de áreas operativas que puedan incrementar el alcance del MEIF y la posterior incorporación al CNIH.

Otro avance del MEIF es la definición de un modelo de implementación del Mecanismo en las entidades federativas. Esto implica que se cuenta con un plan general con fases de lo que debe llevarse a cabo para establecer una ruta de acción para el adecuado procesamiento de cuerpos y restos, así como del acopio de información que se requiere para la identificación. El establecimiento de fases sugiere que se requiere de especialidades forenses diferentes, de acuerdo con la fase de implementación. Este modelo está siendo implementado en San Luis Potosí, lo que permite tener una primera estimación de las fases iniciales y de las especialidades forenses que se requieren para su desarrollo.

Esta información es clave para utilizar asertivamente los recursos, y plantea la necesidad de revisar si en estas primeras fases se requiere de la participación de todas las especialidades forenses ahora incluidas en el GC. Incluso sugiere que puede ser apropiado contar con una lista de especialistas de diversas áreas forenses y no forenses de alta, media y baja especialidad, que puedan colaborar en proyectos especiales con el MEIF, de cara a las necesidades de un GC reducido. Esto es relevante dado el nivel salarial de los integrantes del GC que, en conjunto, representa más de la mitad de los recursos erogados por el Mecanismo en su primer año de operación. El gasto pudo haber estado justificado en el primer año de creación cuando se tenía poca claridad del camino que debía labrarse el MEIF, pero ahora que hay más claridad y la necesidad y posibilidad de desplegar equipos operativos en las entidades, debe revisarse.

Otra lección aprendida durante el primer año del MEIF es que se requiere definir un modelo de gobernanza en el que se cuente con un coordinador(a) o director(a) del GC que facilite la toma de decisiones y oriente la visión estratégica del grupo. La mayor parte de las limitaciones en la actuación del GC se derivaron de la falta de un mecanismo claro para la toma de decisiones y el seguimiento de acuerdos. De aquí que resulte relevante definir un perfil que pueda tomar estas responsabilidades y vincularse de manera efectiva con la negociación estratégica, política y técnica que debe hacerse en las entidades federativas. El puesto, que podría estar dentro del GC o ser una

unidad paralela a ella que sirva de vinculación con las necesidades del CNIH, debería tomar las decisiones operativas del grupo y formalizar la creación de institucionalidad, dejando a las y los integrantes de las especialidades forenses las decisiones técnicas-científicas de esta materia. También podría subsumir las labores de coordinación en temas de cooperación internacional, materia social y apoyo psicosocial, contratando a expertas y expertos para proyectos especiales.

Para la identificación y contratación de este perfil con funciones de coordinación y vinculación del MEIF se deben cuidar los tiempos del proceso de selección, ya que se requiere de una actuación rápida para el avance oportuno del MEIF. El proceso de selección que se utilizó para elegir a las y los integrantes actuales definió una lista corta de candidaturas, de acuerdo con la evidencia del proceso; para cada puesto al menos se contó con dos candidatas y candidatos que podían desempeñar las funciones de manera satisfactoria. Una revisión de dichos perfiles podría permitir identificar una o un candidato que cuente con experiencia previa en identificación masiva, en construcción de instituciones o en gestión institucional que pudiera desempeñar tal función.

El MEIF ha podido formalizar convenios de colaboración con instituciones locales como fiscalías y comisión local de búsqueda, lo que representa un gran acierto en vinculación con actores clave. Quizás uno de los problemas generalizados en esta vinculación es tener un mecanismo sistemático que permita dar seguimiento a dicha actividad. También es necesario establecer el objetivo de dichos vínculos. En el caso del trabajo con universidades, que pueden ser actores clave para el desarrollo de capacidades, se observan acercamientos a universidades en el centro del país, pero no en las entidades federativas a las que se está yendo, lo que podría reflejar una falta de planeación de los objetivos de dicho acercamiento.

En el caso de las organizaciones, lo que plantea un reto mayúsculo dado el número y el poco registro que hay de dichas organizaciones, se observa que se carece de un inventario de las organizaciones y con quienes ha establecido comunicación (cuál o quién es el enlace), de herramientas concretas para el seguimiento (bitácora de seguimiento), del establecimiento de compromisos potenciales (para qué se está desarrollando el contacto), y cómo se está planeando hacerlo.

El MEIF debe alinear su esquema de transparencia y rendición de cuentas a las políticas nacionales, ya que, aunque resida en un organismo internacional, recibe recursos federales como fuente de financiamiento y tiene una responsabilidad política y moral de informar a la ciudadanía, en especial a las y los familiares y colectivos que le dieron cabida, de su actuación. En esta definición se deben cuidar los procesos de entrega-recepción de las y los integrantes del MEIF que dejen sus labores, definiendo a una persona como responsable de darle seguimiento a los compromisos suscritos por la persona saliente. Esto es relevante en especial para las y los integrantes del GC.

Finalmente, la evaluación al primer año de implementación al MEIF es un ejercicio que permite a las personas integrantes del GC y responsables de dicha intervención, contar con la valoración de un equipo externo que reúne evidencia para ayudarle a resolver las interrogantes que se han planteado y con ello mejorar su desempeño. Este acto muestra el compromiso tanto del MEIF como del UNFPA de que se logren los objetivos propuestos para avanzar en la identificación forense en el país.

IX. Recomendaciones

Las recomendaciones parten de los hallazgos de la evaluación y representan aspectos positivos del MEIF que pueden ser reforzados o áreas de oportunidad que pueden ser atendidas. Pretenden ser propuestas de cursos de acción que son viables de atender y que orienten a la mejora del MEIF; sin embargo, su atención y priorización requiere de un análisis por parte de las y los responsables del MEIF, las familias e integrantes de colectivos y del UNFPA para su implementación.

Para facilitar su lectura y comprensión se han agrupado dichas recomendaciones en diez temas: gobernanza; estructura organizacional; vinculación con familias e integrantes de colectivos; seguimiento de acuerdos y negociación con otros actores; coordinación con dependencias gubernamentales vinculadas a los temas de identificación forense; financiamiento y sostenibilidad; transparencia y rendición de cuentas; planeación estratégica; implementación del modelo de identificación forense en las entidades federativas; y, por último, recomendaciones para el UNFPA.

Gobernanza

- Si bien los temas asociados con la crisis forense pueden polarizar y confrontar autoridades, el MEIF es percibido como una organización despolitizada. La integración de equipos operativos con alta capacidad técnica, la cercanía con el Sistema de Naciones Unidas en México, y la ausencia de figuras que puedan ser asociadas con partidos políticos, facilita la celebración de acuerdos con fiscalías estatales, comisiones de búsqueda locales y familias. Se debe procurar mantener esta neutralidad y encausarla a la celebración de acuerdos.
- 2. En concordancia con el Acuerdo de creación, el MEIF debe permanecer fuertemente vinculado con organismos internacionales especializados en materia de identificación forense, así como con familiares de personas desaparecidas. Asimismo, actualmente no cuenta con una figura que aconseje, asesore y de seguimiento a sus trabajos del MEIF. Se recomienda valorar la pertinencia de integrar un consejo consultivo que incorpore al propio UNFPA, al ser el administrador de recursos del Mecanismo; a organismos internacionales vinculados con derechos humanos y con los procesos de identificación forense (como ONU-DH); a dependencias del gobierno mexicano asociadas a la identificación (como el CNIH); y a familiares de personas desaparecidas. La función de este consejo debe ser consultiva e informativa. En el caso de los lugares en el consejo reservados para familiares, se debe cuidar que no se entienda como un espacio de privilegio, que pudiera generar la impresión de que el MEIF guarda cercanía solo con integrantes de algunos colectivos, sino uno que permita a las y los interesados informarse y asesorar al MEIF. Para ello se propone que la incorporación de familiares se haga a través de un proceso incluyente, transparente y rotativo; por ejemplo, que se seleccione al azar, de una lista voluntaria, las y los participantes y que dicha participación tenga una duración de un año, sin que pueda repetirse en un determinado periodo. Previo a la selección, el MEIF debe difundir entre las y los familiares el proceso de selección de integrantes del Consejo Consultivo. En el caso de las organizaciones y dependencias, se podrá considerar periodos

- más largos de participación. Se requiere que previo a la integración de dicho consejo, el MEIF publique las funciones de éste y cómo se integra.
- 3. Dado su diseño actual, el GC es la cabeza del MEIF; sin embargo, la evaluación identificó que no todos los perfiles definidos a través del Comité de Implementación del MEIF resultaron ser los idóneos de acuerdo con la fase de implementación en la que se encuentra. Otro hallazgo es que para que el MEIF continúe expandiéndose en las entidades, se requiere priorizar el desarrollo de las áreas operativas. En este sentido, no hay evidencia que apunte a que sea necesario contratar los puestos de las y los siete especialistas originales del GC para continuar con los procesos de identificación forense. Se recomienda que la integración del Grupo Coordinador considere las dinámicas de implementación y que, antes de la contratación de nuevos integrantes del GC, se delimiten y hagan excluyentes las funciones y responsabilidades de las y los especialistas. En esta contratación se recomienda considerar qué funciones pueden desempeñarse por áreas operativas al interior del MEIF o del UNPFA, y qué funciones requieren de una persona especialista que trabaje de tiempo completo desde el seno del GC.
- 4. El personal contratado para el MEIF tiene conocimiento especializado de la problemática asociada a la crisis forense y su atención, asimismo el MEIF requiere de socios estratégicos que le permitan ampliar su área de influencia. En este sentido, con la idea de fortalecer la vinculación con el Mecanismo, este podría impulsar que las personas que han colaborado con el MEIF puedan integrarse a distintos consejos ciudadanos de las comisiones de búsqueda (nacional y local) con la idea de fortalecer la vinculación con el Mecanismo, o que sean tomadas en cuenta en la coordinación de proyectos especiales que se vayan gestando, de acuerdo con la planeación estratégica del MEIF.

Estructura organizacional

- 5. La creación del MEIF consistió en la contratación de un grupo de expertas y expertos que integraron un GC para el desarrollo de diversas tareas. En el primer año este equipo se ha expandido con la contratación de personal que implementa dichas acciones, no obstante, se carece del diseño de una estructura formal e institucional que guíe la división del trabajo y la formalización de los procesos de gestión y planeación del MEIF. Se recomienda elaborar un diseño organizacional en el que se establezcan las líneas de mando y responsabilidad, se delimiten las funciones y tareas de las y los integrantes, se establezcan periodos de contratación del personal que permita reducir la incertidumbre, y se formalicen los procedimientos al interior para orientar los comportamientos individuales y evitar la discrecionalidad. La operación del MEIF debe tener un respaldo normativo. Para ello se requiere que los lineamientos de trabajo, manuales operativos y la delimitación de perfiles se construyan a la brevedad, y el MEIF podría contratar una consultoría organizacional que lo guíe con dichas tareas.
- 6. El desarrollo de las fases de implementación del MEIF en la entidad piloto implica que la **estructura organizacional** del MEIF debe crecer y **adaptarse.** Esto implica que se requiere

- **ampliar las áreas operativas**, en particular la de equipos forenses y las áreas asociadas a administración y recursos humanos. Se recomienda que previo a la contratación se cuente con la definición de las funciones y actividades que van a desarrollar, para orientar el trabajo a los resultados esperados.
- 7. La evaluación identificó que, en el primer año, el GC tuvo dificultades para generar acuerdos en los tiempos que la dinámica del MEIF impone, lo que pudo derivar en disminuir la oportunidad en la que se responde a la coyuntura. Se recomienda establecer una figura al interior del GC que sea responsable de tomar las decisiones en relación con la planeación orientada a resultados, presupuestación y gestión de recursos. Dicha figura puede ser alguno de las o los integrantes que ya se encuentra contratado, u otro que expresamente sea incorporado al GC para tales fines. Si se opta por la contratación de una o un nuevo integrante, se requiere que tenga experiencia previa en la gestión de instituciones y no sólo que cuente con un perfil técnico.
- 8. Los procesos de selección de personal del MEIF implicaron la creación de un directorio de especialistas (roster) que puede facilitar la contratación de expertas y expertos en proyectos estratégicos conforme éstos sean requeridos. Adicional a esto, las familias podrían sugerir expertas y expertos que pueden ser considerados. Este directorio debe estar a cargo del MEIF, preservando los estándares del Sistema de Naciones Unidas, quien originalmente lo conformó, y puede socializarse a través de medios digitales mediante una convocatoria permanente.
- 9. Las y los integrantes de la Unidad de Análisis de Información y de la Unidad de Examen Multidisciplinario en San Luis Potosí son de alta especialidad e implementan el modelo operativo del MEIF. Ya que se acaban de incorporar a sus labores es de esperarse que puedan realizar funciones no establecidas en su perfil de puesto. Si bien es importante conservar cierta flexibilidad en los perfiles, se requiere documentar qué labores están realizando para definir mejor dichos perfiles en las siguientes entidades en las que se implemente el modelo operativo. Se recomienda que los perfiles y funciones se establezcan conforme a la realidad. Adicionalmente, se requiere revisar y ajustar las percepciones salariales de las y los integrantes de estos equipos para que éstos sean competitivos, ya que puestos similares en las fiscalías tiene prestaciones salariales que el MEIF no puede ofrecer por el tipo de contrato que otorga. También debe revisarse la temporalidad de dichos contratos para asegurar la continuidad de las y los integrantes que se desempeñan adecuadamente.

Vinculación con familias e integrantes de colectivos

10. Con base en el Acuerdo de creación, el MEIF debe incorporar la participación activa y sustantiva de familiares e integrantes de colectivos de búsqueda. De igual manera, se identifica que existen diversos colectivos a lo largo de país, que no todos los familiares están incorporados a dichos colectivos. El MEIF debe desarrollar herramientas para ampliar la

base de contactos que tiene con familiares e integrantes de colectivos a nivel nacional. Para ampliar dicha base, se recomienda conformar una base de datos con contactos de familiares, integrantes y representantes de colectivos que quieran informarse sobre el MEIF. Dicho registro deberá ser voluntario y estar disponible para la ciudadanía en la página de internet del MEIF, y podría ser anunciado por medios impresos en las fiscalías en caso de que el presupuesto lo permita. Adicionalmente, el MEIF debe resguardar dicho registro y proteger los datos personales en el marco de la normatividad aplicable.

- 11. En general, las familias e integrantes de colectivos perciben que el MEIF no está cercano a ellos o que se vincula sólo con las organizaciones con las que ya tiene contacto. Para reducir la incertidumbre en términos de su vinculación y de cómo informa a la ciudadanía sobre sus actividades, se recomienda que el MEIF establezca un calendario anual de reuniones, definiendo la temática de cada reunión. Las reuniones deberán tener un acceso virtual que permita a las personas que no radican en la Ciudad de México su acceso, e incluso considerar si estas pueden grabarse y dejar dichas grabaciones disponibles para su posterior consulta en línea. Este calendario debe publicarse en la página del MEIF al inicio del año y difundirse entre colectivos y familiares.
- 12. Existe una demanda por parte de familiares de personas desaparecidas por contar con información y capacidades en los procesos de identificación y exhumación de restos humanos. Por otro lado, el MEIF implementó talleres de pedagogía forense, aunque con un alcance limitado, en particular en el estado de San Luis Potosí. Se recomienda diseñar un esquema de capacitación que pueda llegar a más familiares, por ejemplo, poniendo a disposición los materiales generados y la información en la página de internet del MEIF, así como complementar los materiales impresos con la generación de videos que puedan ser consultados en dicha página. La evaluación identificó que los colectivos se encuentran organizados y que en algunos casos llevan a cabo encuentros nacionales o regionales, por lo que para incrementar el alcance de dichas capacitaciones el MEIF se podría coordinar con estas organizaciones para implementarlas durante dichos encuentros.
- 13. El trabajo con familiares y colectivos en materia de atención psicosocial es importante para la atención de la crisis forense, la evaluación también identificó que las y los familiares de personas desaparecidas demandan contar con estas capacidades para brindar apoyo, sobre todo en los procesos de notificación. El MEIF ha desarrollado materiales para el acompañamiento y ha realizado trabajos con familiares e integrantes de colectivos de búsqueda, pero con un alcance limitado. Para que el MEIF pueda expandir su apoyo en el tema de atención psicosocial se recomienda poner a disposición los materiales generados en la página de internet del MEIF, desarrollar un modelo de atención de apoyo psicosocial que pueda ser replicado por expertos en el tema, pero, sobre todo, buscar alianzas con instituciones académicas que formen personas que den acompañamiento a familiares u otras organizaciones en las entidades federativas que se dediquen a ello y que le permitan

- escalar un modelo de atención, por ejemplo, mediante el acercamiento con facultades de psicología y trabajo social.
- 14. Las familias señalan que una de las formas en las que se ha ejercido su participación con el MEIF ha sido para gestionar recursos y presionar autoridades para que colaboren con éste. Esta sinergia que puede existir entre la ciudadanía y el MEIF debe cuidarse, por ejemplo, dando seguimiento a las reuniones con autoridades que son gestionadas por las y los ciudadanos. Se recomienda que el MEIF cultive esta participación; sin embargo, se debe cuidar la neutralidad del Mecanismo, al mismo tiempo que se deben informar los obstáculos políticos, financieros y técnicos, asociados a la celebración de convenios y al trabajo del MEIF en las entidades, con el objetivo de generar sinergias que abonen a los resultados.

Seguimiento de acuerdos y negociación con otros actores

- 15. El proceso de evaluación identificó que existen entidades federativas que han mostrado interés por colaborar con el MEIF, pero con las que no se ha logrado concretar convenios de colaboración, en parte por la capacidad operativa vigente con la que cuenta el Mecanismo, pero también debido a un seguimiento insuficiente. Para no perder la oportunidad que representa la disposición de funcionarias y funcionarios de gobierno a colaborar, se recomienda establecer las bases de colaboración entre el MEIF y los estados, para que una vez que se entable algún diálogo formal con las autoridades, se sepa con claridad cuáles son los pasos que siguen y los acuerdos que deben tomarse previo a la firma de un convenio. Contar con esta ruta puede ayudar a que se avance en el trabajo con los estados, aun cuando no se cuente con los recursos específicos para establecer los equipos operativos. Asimismo, el MEIF debe definir instrumentos que le permitan dar un seguimiento puntual que facilite el acercamiento continuo con el objetivo de retomar acercamientos previos y concretar acuerdos. Adicionalmente, el avance que se tiene en la negociación con los estados debe ser informado a las familias de forma constante.
- 16. A tres años de la aprobación del acuerdo de creación del MEIF, existen autoridades dentro del SNBP con poca información de los trabajos que realiza el Mecanismo, este es el caso de las fiscalías de los estados, por lo que es necesario establecer dentro de su estrategia de comunicación sesiones informativas con fiscalías que no tengan acuerdos y valorar la colaboración futura. Lo anterior abonaría a promover el trabajo del MEIF y la visión que se tiene al exterior de su trabajo autónomo y profesional.
- 17. El MEIF ha identificado en **el CNIH un aliado para atender la crisis forense; sin embargo, debe definir, desde su plan de trabajo, otras áreas de vinculación prioritaria,** como pueden ser laboratorios y otras empresas del rubro que puedan interesarse en colaborar, o instituciones académicas con miras a fortalecer la especialización y actualización de conocimientos de equipos forenses, o para fomentar la formación de profesionales en los campos asociados a la ciencias forenses o atención psicosocial.

Coordinación con el CNIH, CRIH Y CEID

- 18. Las diferencias en los contratos que puede ofrecer las fiscalías (General y de los estados) y el MEIF obligan a que la contratación de personal para los equipos forenses en las entidades federativas deba coordinarse con el CNIH y el resto de los centros regionales y estatales, para evitar que la competencia por personal impacte la calidad de los equipos del MEIF. Se recomienda que la contratación de personal se haga de manera coordinada a fin de evitar que ambos compitan por personal.
- 19. La implementación de las fases de identificación en el estado piloto otorga información de alto valor que debe ser sistematizada y compartida con el CNIH, de tal forma que el MEIF pueda abonar a su fortalecimiento. Por ejemplo, se recomienda que se coordinen para desarrollar labores de toma de muestras de referencias genéticas como ya ha sucedido en SLP.
- 20. Los centros de identificación en operación realizan tareas en el ámbito de actuación del MEIF, por lo que se debe procurar la vinculación y celebración de convenios de colaboración con todos los centros, ya sean regionales o estatales, en particular los que sean relevantes dada la estrategia de regionalización de la política nacional.

Financiamiento y sostenibilidad

- 21. Los recursos para financiar el trabajo de la UAI y UEM en San Luis Potosí vienen del presupuesto del MEIF, la fiscalía del estado otorga acceso a sus espacios y equipamiento, pero es **importante articular una estrategia de financiamiento que haga sostenible la intervención**. El MEIF debe gestionar mayores recursos para los espacios donde trabaje en la entidad piloto y, en general, un mayor compromiso de la entidad. Por ejemplo, debe buscar al Gobierno de las entidades federativas para concretar la obtención de recursos financieros que vengan del estado, por ejemplo, para financiar sueldos del personal que labora en los SEMELEs y no sólo recursos en especie.
- 22. Los recursos de la cooperación internacional en el país son insuficientes para articular una respuesta efectiva del MEIF. Es necesario identificar nuevas fuentes de financiamiento, ya sea a través de compromisos financieros con las entidades con las que el MEIF colabora o identificando posibles donantes a nivel nacional o estrategias para la recaudación de fondos.

Transparencia y rendición de cuentas

23. Los canales oficiales de difusión de información sobre el MEIF son muy acotados. Se deben generar estrategias para informar de manera continua a las familias (y a la ciudadanía en general) sobre los avances y obstáculos del MEIF. La difusión debe llegar a todas las entidades mediante una presencia en medios digitales que contemple una página de internet, boletines, redes sociales (Facebook, Twitter, WhatsApp).

24. Es necesario que el MEIF establezca **procedimientos internos que permitan responder solicitudes de información** y otros requisitos de transparencia y rendición de cuentas de forma expedita, así como analizar si se requiere ampliar la capacidad operativa del área que las gestiona.

Planeación estratégica

- 25. Actualmente el MEIF tiene un plan de trabajo anual que guía sus actividades, pero requiere de una planeación estratégica al menos a cinco años orientada a resultados que establezca la programación y presupuestación de sus objetivos e identifique los recursos necesarios para que el MEIF sea sostenible. Se recomienda que esta planeación considere la planeación del CNIH, con el fin de que no se dupliquen los esfuerzos y que las instituciones puedan avanzar de manera armónica a lo largo del país. Para ello, se recomienda contratar una consultoría que guíe al MEIF en dicha elaboración de la planeación estratégica y ayude a determinar cuál es la mejor forma de participación de los actores sociales, privilegiando que la definición de objetivos, acciones e indicadores sea expedita, pero efectiva.
- 26. La planeación estratégica debe partir de una visión integrada del problema que busca solucionar el MEIF y establecer las prioridades que deben articularse en el plan de trabajo considerando la realización de diagnósticos sobre las capacidades de los SEMELEs o de los estados; estrategias para la interconexión de bases de datos o para acelerar la celebración de convenios marco con entidades; y metodologías de vinculación y atención psicosocial o articulación con actores clave. El avance en el desarrollo de metodologías es importante, pero también cómo se vinculan con otras dependencias o cómo emiten recomendaciones en materia forense a los estados, por ejemplo, a través de informes homologados y bases de datos interconectadas. Se recomienda que la planeación permita identificar las necesidades presupuestales para la continuidad del MEIF, al menos el monto de recursos que debe invertirse en los sueldos asociados a los equipos operativos. La planeación estratégica debe permitir, al menos, una programación de presupuesto por temática, de tal manera que se tenga claro cuántos recursos se van a destinar al desarrollo de misiones, de estudios, del trabajo con familiares y colectivos, para lograr qué resultados, lo que implica tener indicadores claros de lo que se quiere lograr.
- 27. El MEIF debe definir el carácter de "extraordinario" con la idea de establecer ámbitos de competencia (temporal) que faciliten su trabajo. El Acuerdo de creación le confiere la posibilidad de atender casos que son más nuevos que el 2019, pero debe revisarse dicha fecha de cara a que es común que en los SEMELES consideren casos rezagados a aquellos que llevan ya un año en la Fiscalía sin ser identificados. Esto implica que una mejor forma de definir qué debe atender el MEIF, podría ser a partir del número de casos que se encuentran sin ser atendidos en el SEMELE, para cada uno de los estados. Tal como se hizo en San Luis Potosí, dicha definición debe ser parte de la planeación y el programa de trabajo dentro del estado y ser acordada con las autoridades locales.

Implementación del modelo de identificación forense en las entidades federativas

- 28. Las actividades de difusión con las familias en el estado piloto deben priorizarse, en particular se deben comunicar los avances y como se contempla atender el rezago fuera de la capital, lo anterior mediante mecanismos de difusión virtuales o presenciales, en concordancia con la estrategia que plantee el MEIF.
- 29. La experiencia del MEIF para articular sus ABI AM/PM debe ser socializada y compartida con otras entidades que puedan interesarse en establecer esfuerzos similares que abonen a los procesos de identificación.
- 30. Los aprendizajes de la intervención **en el estado piloto deben abonar para gestionar condiciones mínimas de equipamiento, horarios y espacios de trabajo** con anticipación en las entidades que tenga previsto celebrar convenios de colaboración.
- 31. En San Luis Potosí se identificó que el equipo de forenses del SEMELE (a cargo de la fiscalía local) tiene disponibilidad para aprender de las buenas prácticas que el equipo operativo del MEIF está implementando; sin embargo, la carga de trabajo que tiene el personal limita las posibilidades para que estos se integren a desarrollar labores o prácticas directas con el equipo del MEIF, y con ello, la transferencia de conocimiento. El MEIF debe diseñar un esquema de capacitación alternativo a través de sesiones donde comparta su experiencia sobre técnicas que han sido aplicadas o en el uso de equipo especializado. Otra alternativa sería concertar convenios con instituciones académicas para desarrollar programas de capacitación con base en el modelo forense del MEIF, que podría difundirse en otras entidades.
- 32. El MEIF debe establecer una **estrategia de salida que contemple objetivos claros** en materia de construcción de ABI AM/PM y en las capacidades materiales y técnicas que permitan la atención efectiva de la crisis forense en la entidad.

Recomendaciones para el UNFPA

- 33. La carencia de una **estrategia de comunicación efectiva por parte del MEIF** requiere esfuerzos que permitan transparentar su funcionamiento, en particular se debe publicar de manera oportuna información asociada a la administración y financiamiento del Mecanismo. Esta información es relevante para familiares de personas desaparecidas, Organizaciones de la Sociedad Civil que dan seguimiento a las labores del MEIF y posibles donantes. El UNFPA puede colaborar con el MEIF para diseñar dicha estrategia.
- 34. En la práctica, el UNFPA ha apoyado en las labores de concertar acuerdos con los donantes internacionales y en negociar con las autoridades locales la firma de convenios; asimismo, el perfil de la Secretaría Ejecutiva tiene los conocimientos legales para fungir como el enlace entre el Mecanismo y las instituciones de Gobierno. Se recomienda valorar que estas áreas sean fortalecidas para conducir dichas tareas. El carácter internacional del UNFPA es reconocido como un facilitador para la colaboración con la fiscalía en la entidad piloto, por

lo que su papel en la celebración de convenios puede considerarse un acierto que lo obliga a establecer una estrategia conjunta con el Mecanismo para promover la firma de convenios con las entidades.

- 35. La corta temporalidad de los contratos del MEIF a nivel central y en la entidad piloto es causa de incertidumbre entre el personal, por lo que se debe delimitar una temporalidad mayor con el fin de evitar la inseguridad laboral y reconociendo que la rotación de personal puede ralentizar los resultados.
- 36. El escalamiento de equipos operativos en más entidades implica cargas de trabajo superiores al personal de apoyo del UNFPA que colabora con el MEIF, por lo que se requiere analizar si es viable la contratación de personal que atienda las dinámicas de recursos humanos y administración, ya sea dentro de la estructura del UNFPA o adscritas al MEIF, pero manteniendo los estándares del Sistema de Naciones Unidas.
- 37. El UNFPA debe contemplar un **horizonte de evaluación para el MEIF** con miras a consolidar sus procesos y fortalecer sus resultados.

i. Propuesta de gobernanza

La presente propuesta puede considerarse una opinión informada resultado de un trabajo sobre la dimensión organizacional del Mecanismo y las dificultades detectadas en la formalización de modificaciones al modelo de gobernanza.

En particular, se observa una tendencia a la centralización de la toma de decisiones no estratégicas en la estructura actual del Grupo Coordinador, también una falta de seguimiento al proceso de gestión e implementación del Mecanismo, una baja formalización del Mecanismo como organización ante la ausencia de documentos normativos y procesos definidos, y la ausencia de perfiles que puedan realizar estas tareas.

La propuesta intenta descentralizar las decisiones no estratégicas fuera del Grupo Coordinador, procurar la contratación de personal para asegurar el cumplimiento de todas las funciones descritas en el Acuerdo de Creación, formalizar la burocracia del Mecanismo en su conjunto, e instrumentar el componente de participación de las familias. Esta propuesta tiene pocos cambios, pero sustanciales, ya que reconoce las dificultades de hacer una modificación más profunda que implique la participación de una multiplicidad de actores y el costo en tiempo que esto implica.

Integración del Grupo Coordinador (GC):

Las posiciones de expertos o expertas nacionales o internacionales que integren el GC deberán contemplar que:

 Las funciones de las y los integrantes deben ser excluyentes, al igual que sus productos y planes de trabajo. Toda su documentación debe estar alineada y sustentada en los objetivos del MEIF y con la responsabilidad de cumplir con las funciones que le confiere el Acuerdo de creación.

- Las personas expertas contratadas deberán tener un periodo establecido en el que se desempeñarán como integrantes del Grupo Coordinador y que dé certeza de la continuidad de su trabajo y sostenibilidad a los cursos de acción que desarrollen, cuya renovación se base en los resultados alcanzados.
- Se debe formalizar un mecanismo de entrega recepción, para asegurar los avances en el trabajo de las y los integrantes del GC y minimizar el riesgo de pérdida de información cuando éstos dejen de laborar en el Mecanismo.

Se debe fomentar y mantener una estructura compacta en el GC, privilegiando el uso de recursos para expandir las actividades operativas. Una propuesta de estructura mínima sería la siguiente:

- Una persona especialista forense que se encargue de coordinar los equipos técnicos del MEIF en las entidades federativas con las que se tengan convenios, así como de coordinarse con las autoridades locales y establecer los planes de trabajo con los estados, y de negociar esquemas de financiamiento con las instituciones con las que se colabora localmente.
- Una persona especialista en participación de las familias y de diseñar los esquemas de atención psicosocial transversales para los procesos de notificación y entrega digna acordes a los procesos forenses que está implementando el MEIF, quien deberá darles seguimiento a las acciones en territorio con familias y colectivos y a los esquemas de participación en términos de gobernanza.
- Una persona especialista en políticas públicas que se encargue de establecer las negociaciones y acuerdos con autoridades federales, organismos internacionales, instituciones académicas, y potenciales donantes, que son relevantes para la consecución de fondos y el intercambio técnico, quien deberá retomar la función dentro del mandato del MEIF de elaborar conclusiones y recomendaciones que abonen a entender la crisis forense en México. Esta especialista también podría ser forense, pero su perfil debe estar más alineado con puestos directivos y no sólo con la actividad científica.

Una de las personas integrantes del GC deberá ocupar una posición de liderazgo que tenga la responsabilidad final de las decisiones estratégicas y que coordine al resto de las y los integrantes, orientándoles a resultados. Se recomienda que dicha persona sea la especialista en políticas públicas, quien deberá establecer negociaciones estratégicas y lograr acuerdos y por tanto puede mantener una visión más global del rumbo que debe tomar el MEIF. No obstante, también el perfil forense podría desempeñar dichas funciones, ya que su aporte como quien toma las decisiones puede ser más asertivo en términos del proceso de identificación humana.

El conjunto de los perfiles de las y los integrantes del GC deben integrar la totalidad de funciones que se le confieren al Mecanismo a través del Acuerdo de creación, sin duplicar esfuerzos y considerando funciones que les permita la colaboración entre ellos.

Toma de decisiones en el Grupo Coordinador:

• El GC es un órgano colegiado que debe discutir en su seno los planes de trabajo del MEIF, el presupuesto y las decisiones estratégicas; sin embargo, cada especialista podrá tomar

- decisiones en el ámbito de sus atribuciones cuando éstas no obstaculicen los resultados esperados en otras áreas.
- Cuando no se tenga consenso o cuando no haya mayoría simple sobre algún tema, la o el integrante líder del GC es quien tomará la decisión final.
- La Secretaría Ejecutiva se encargará de registrar los acuerdos y establecer mecanismos de atención para el líder del GC.
- La toma de decisiones deberá retroalimentarse de la información que venga del Comité Consultivo, cuando así lo considere pertinente el GC.
- El GC decidirá qué temáticas deberán subirse a consulta al Comité Consultivo, priorizando las que puedan enriquecerse con las perspectivas de los integrantes del comité, aunque la decisión final corresponderá al GC.

Desarrollo de áreas estratégicas

- Integración de un área específica para desarrollar la participación activa, sustantiva y permanente de las familias y colectivos de búsqueda. La participación debe orientarse a observar los planes de trabajo y conocer las decisiones sobre la composición, operación y ejercicio de recursos del MEIF.
 - De acuerdo con las entrevistas con ONG vinculadas con colectivos, las áreas que trabajan en las tareas de vinculación y participación se integran por hasta ocho personas para mantener un contacto permanente con colectivos.
 - Esta área debe desarrollar un mecanismo que permita ampliar la gama de colectivos y familiares con los que se tiene contacto, por ejemplo, a partir de integrar un registro de correos o datos de contacto (para lo cual debe analizarse la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados), así como una página de internet actualizada que contenga la información relevante del trabajo del MEIF y que sirva como un enlace de comunicación con la ciudadanía.
 - El área debe desarrollar las herramientas metodológicas para la participación de la ciudadanía y ponerlas a prueba, así como mejorarlas.
- Integración de un área dentro del MEIF que se encargue de la planeación estratégica y
 presupuestación, el monitoreo de resultados y de los recursos, identificación de aliados en
 la cooperación técnica y financiera. Podría estar integrado inicialmente por una o dos
 personas que se coordinen con el UNFPA en el diseño de perfiles y en la compilación de
 necesidades.
- Fortalecer las áreas de recursos humanos (1 persona) y administrativas (1 persona) del UNFPA que colaboran con el MEIF. Al ampliar los equipos operativos y el personal en una entidad federativa como a nivel central, se incrementan procedimientos administrativos relacionados con la contratación y atención del personal, adquisiciones de insumos y equipamiento para la operación en las entidades federativas. La expansión de las fases de implementación del Mecanismo incrementa las cargas de trabajo de estas áreas, por lo que se deben prever adecuaciones.

- El desarrollo de equipos en las entidades federativas contratados por UNOPS requiere de un punto focal que pudiera ser el contacto para resolver problemas relacionados con recursos humanos, este puede estar en el UNFPA o solicitarlo en UNOPS.
- En el caso de la Secretaría Ejecutiva, que es un puesto de la CNB adscrito al MEIF, se recomienda que sus funciones al menos sean definidas en términos del vínculo que representa con las instituciones del Gobierno Federal. Lo anterior cuidando que su participación facilite el trabajo del Mecanismo, la rendición de cuentas y el acceso a la información de los ciudadanos, en especial sobre aquellas actividades que se desarrollan con recursos públicos y que deben suscribirse a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Al respecto debe dotarse a esta área de los recursos necesarios para desarrollar estas y el resto de las funciones que se determinen relevantes.

Integración de un Comité Consultivo para el MEIF

Con el objeto de que el GC tenga mayores elementos e información en la toma de decisiones, se considera pertinente que integre un Comité Consultivo al que se le presente trimestralmente los avances del MEIF y se sometan a discusión decisiones técnicas y políticas. El UNFPA debe formar parte de este comité al ser el administrador de los recursos del Mecanismo, también deberá convocarse al comité a un representante de ONU-DH. Se considera pertinente involucrar a al menos una ONG vinculada con temáticas de identificación forense que pueda observar los avances del Mecanismo (participación de un año) y al menos tres representantes de colectivos que sean elegidos a partir de un registro de colectivos (un año). Entre los colectivos que formen parte del comité se podrían considerar alguno que sea de las entidades federativas en las que se encuentre trabajando. Se sugiere considerar la integración de representantes del CNIH, la CNB, CNDH y a la FGR dentro de este comité.

Facultades del Comité Consultivo:

- Observar todos los documentos presentados por el MEIF. Los integrantes del Comité podrán hacer recomendaciones a sus planes de trabajo y deberán valorar los avances y retroalimentar de manera proactiva sus estrategias, procesos y ministración de recursos. El trabajo de este Comité deberá apegarse a los principios de transparencia y máxima publicidad.
- El Comité podrá hacer uso de los canales de comunicación con los que cuente el MEIF para difundir sus recomendaciones y valoración de avances.
- El Comité debe estar facultado para solicitar la terminación de contratos de personal del MEIF por faltas graves al código de ética vigente, incapacidad o negligencia.

Cabe señalar que dicho comité debe contar con un documento que al menos determine las bases de su integración y funcionamiento y que sirva de referencia para darle un orden a las sesiones y al proceso para su integración y renovación.

Esquema de participación de familiares y colectivos de búsqueda

La participación con las familias y colectivos de búsqueda debe llevarse a cabo para los siguientes fines:

- Que las familias emitan observaciones sobre el Plan de Trabajo Anual.
- Que conozcan la composición del equipo del MEIF y su esquema de operación.
- Que se les brinde información sobre la toma de decisiones del MEIF.
- Que participen en la selección de integrantes GC.
- Que participen en el desarrollo de los lineamientos del MEIF.

Para asegurar que la participación de las familias sea permanente, el MEIF debe desarrollar un plan de trabajo para la atención de familiares de personas desaparecidas y colectivos de búsqueda que contemple reuniones periódicas en fechas determinadas a lo largo del año y en donde se discutan temas relevantes. La convocatoria a estas reuniones debe informarse con anticipación a colectivos y familiares para procurar su participación. Para llegar a más colectivos se deberán privilegiar las reuniones en línea. Se podrían establecer 4 reuniones anuales con temáticas específicas para que se encuentre instalada de manera permanente la participación informada de las familias.

La elaboración de talleres de pedagogía forense, sesiones informativas, consultas públicas y otras actividades de participación deberán integrarse al Plan de Trabajo. El plan de trabajo debe considerar la colaboración con otras instituciones (universidades, organizaciones civiles) que se encuentren en territorio y permitan expandir las actividades del MEIF en las entidades federativas.

Transparencia, rendición de cuentas y comunicación externa

- La transparencia y rendición de cuentas debe ser un principio transversal a la gobernanza del MEIF. En este sentido el MEIF debe publicar informes que transparenten el uso de sus recursos y el avance de sus acciones a lo largo del año.
- Transparentar los rubros de gastos y el presupuesto con lo que cuenta el MEIF, haciendo dicha información pública y accesible, tanto para familiares y colectivos como para posibles donantes.
- Establecer protocolos para atender solicitudes de información recabadas a partir de la Plataforma Nacional de Transparencia.
- Establecer prioridades de comunicación y difusión y estrategias que incluyan una presencia digital (un sitio en línea oficial) y procurar la publicación de información de interés público que genere el Mecanismo.

X. Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Revista CLAD Reforma y Democracia, No 39. Octubre. Caracas.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). Políticas Públicas. México: Siglo XXI Editores/Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2011). Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Aguilar, L. (561992). La hechura de las Políticas. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2000). El estudio de las políticas públicas. Colección Antologías de Política Pública. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2010). Política Pública. México, Siglo Veintiuno.
- Aguilar, L. F. (2011). Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Brunsson, N. (2007). Formas organizacionales: ¿Podemos elegirlas?, en LA reforma de las organizaciones, México, CIDE, pp. 13-34.
- Cabrero M., E. (2000) Estudio Introductorio en Gestión Pública: su situación actual. México: FCE.
- Cejudo, G. y Michel (2016). Coherencia y políticas públicas Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. Gestión y Política Pública. 25 (1), pp. 3-31.
- Daft, R. (2011). Teoría y diseño organizacional, México, Cengage Learning Editores, pp. 676.
- Daft, R. L. (2011). Teoría y diseño organizacional. México: Cengage Learning Editores, S.A. de C.V.
- DOF (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
- DOF (2020). Acuerdo SNBP/001/2019 por el que se aprueba la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense. 19/03/2020
- DOF. (2020). Acuerdo SNBP/0001/2019 por el que se aprueba la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense. Mexico: Diario Oficial.
- Donaldson, L. (2008). The conflict between contingency and institutional theories of Organizational design, Burton R. et. al. (Eds.), Designing organizations: 21 Century Approaches, Information and Organization Design Series, Vol. 7, Springer, pp. 3-20.
- Dubet, F. (2011). La experiencia sociológica. Gedisa, Barcelona.

- Fietzgerald, L. y S. Dopson (2009). Comparative Case Study Designs: Their Utility and Development in Organizational Research. En Buchanan, D. y A. Bryman (Coords.), The Sage Handbook of Organizational Research Methods. New Delhi: SAGE Publications Ltd., pp. 465-484.
- Hall, R. (1996), Estructura organizacional: explicaciones, en Organizaciones: estructuras, procesos y resultados, México, Prentice Hall, pp. 19-34.
- Hall, R. (1996), Estructura organizacional: explicaciones, en Organizaciones: estructuras, procesos y resultados, México, Prentice Hall, pp. 19-34.
- Hall, R. (1996). Organizaciones: Estructuras, procesos y resultados. México: Prentice Hall.
- INEGI. (2020). Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020. Recuperado 4 de octubre de 2022, de https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2020/
- Kooiman, J. (1993). Modern Governance; New Government-Society Interactions. Broughton Gifford: Sage Publishers.
- Majone, G. (2005). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: Fondo de Cultura Económica- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- MEIF (2022). Primer Informe de actividades del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF). Consultado el 31/08/22. Disponible en: https://mexico.unfpa.org/es/publications/primer-informe-de-actividades-del-mecanismo-extraordinario-de-identificaci%C3%B3n-forense
- MEIF (2022a). Convenio Marco de Cooperación Técnica entre la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas de los Estados Unidos Mexicanos y el Fondo de Población de las Naciones Unidas en México Ciudad Victoria, Tamaulipas. 17 de junio de 2022.
- MEIF (2022b). Convenio Marco de Cooperación Técnica entre la Fiscalía General de Justicia del Estado de San Luis Potosí y el Fondo de Población de las Naciones Unidas en México San Luis Potosí, San Luis Potosí, 28 de abril de 2022.
- MEIF (2022c). Convenio Marco de Cooperación Técnica entre la Secretaría General de Gobierno de San Luis Potosí de los Estados Unidos Mexicanos y el Fondo de Población de las Naciones Unidas en México. San Luis Potosí, SLP. 28 de abril de 2022.
- Merino, M. (2013). Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. México: CIDE.
- Mintzberg, H. (1989). Minztberg y la dirección, Madrid, Días de Santos Ediciones, pp. 109-202.
- Mintzberg, H. (1989). Minztberg y la dirección, Madrid, Días de Santos Ediciones, pp. 109-202.
- North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge Univ. Press, FCE.

- Movimiento por nuestros desaparecidos en México (2021). Nuestros desaparecidos en México. La Crisis Forense en México: Más de 52,000 Personas Fallecidas sin Identificar. Recuperado 3 de octubre de 2022, de https://movndmx.org/wp-content/uploads/2021/08/Informe-La-Crisis-Forense-en-Me%CC%81xico.pdf
- Parsons, W. (2013). Public policy. Great Britain, Cambridge University Press.
- Pugh, D., Hickson, D., Hinings, J. y C. Turner (1968). Dimensions of organization structure, Administrative Science Quarterly, Vol. 13, No. 2, pp. 65-114.
- Pugh, D., Hickson, D., Hinings, J. y C. Turner (1968). Dimensions of organization structure, Administrative Science Quarterly, Vol. 13, No. 2, pp. 65-114.
- Quintero C. (2017). Gobernanza y teoría de las organizaciones. Universidad de Guadalajara, Perfiles latinoamericanos, núm. 50, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México, México.
- Quintero C., C. (2017). Gobernanza y teoría de las organizaciones. Universidad de Guadalajara, Perfiles latinoamericanos, núm. 50, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México, México.
- Ricci, D. G., Cote, C. & Murck, M. (2021, 1 febrero). Crisis forense en un país de desaparecidos: ¿a dónde mirar? Recuperado 9 de octubre de 2022, de https://seguridad.nexos.com.mx/crisis-forense-en-un-pais-de-desaparecidos-a-donde-mirar/
- Romero, J. M. (2013). Sobre el cambio organizacional. Una revisión bibliográfica. INNOVAR, Universidad Nacional de Colombia Bogotá. Colombia. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales. Vol. 23. Núm. 50. oct.
- SEGOB (2021). Boletín No. 472/2021. Se presenta a personas integrantes del Grupo Coordinador del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense. Disponible en: https://www.gob.mx/segob/prensa/se-presenta-a-personas-integrantes-del-grupo-coordinador-del-mecanismo-extraordinario-de-identificacion-forense
- SEGOB. (2020). Versión Pública RNPDNO Dashboard CNB. Recuperado 31 de agosto de 2022, de https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index
- SFP (2011). Guía para emitir documentos normativos. Tercera edición. México, junio 2011. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/101228/GEDN-SFP.pdf
- Simón, H. (1988). El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa, Aguilar, Buenos Aires (pp. 1-20 y 59-117).
- Vizcarra, M. (2020, 7 octubre). Crisis forense: Cuando las funerarias suplieron al SEMEFO. Crisis Forense. Recuperado 8 de octubre de 2022, de https://quintoelab.org/crisisforense/crisisforense-cuando-las-funerarias-suplieron-al-semefo/

- Wayne, P. (2006). Políticas Públicas, Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO.
- Weick, K. (2001). Making sense of the organization. Malden, MA: Blackwell Publishers.
- Weick, K. (2009). Las Organizaciones Educativas como Sistemas Flojamente Acoplados, Gestión y estrategia, 36, Julio / Diciembre 2009.
- Yin, R. (1994). Case Study Research. Design and Methods, Applied Social Research Methods. Newbury Park: Editorial Sage, Vol. 5, 2nd ed.
- Yin, R. (1994). Case Study Research. Design and Methods, Applied Social Research Methods. Newbury Park: Editorial Sage, Vol. 5, 2nd ed.

1. Fuentes de información

El trabajo de gabinete consistió en la revisión documental de información relevante identificada por el equipo consultor y otra solicitada al Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) sobre el MEIF. En esta etapa la revisión se enfocó en el análisis y sistematización de alrededor de cerca de 100 unidades documentales que versaron sobre las siguientes temáticas:

- Referencias a normas jurídicas: Ley general en materia de desaparición forzada (LGMDFP), el Acuerdo de creación del MEIF y el Acuerdo sobre el Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación para personas migrantes.
- Documentos asociados a otras instituciones relacionadas con búsqueda e identificación: Una guía sobre el análisis de contexto; el protocolo homologado para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación del delito de desaparición forzada; El amparo buscador: una herramienta contra la desaparición forzada; Criterios para la capacitación, especialización, certificación y renovación de la certificación del personal de las CLB y fiscalías especializadas en las entidades; Procedimiento para acceder a los recursos concursables en el marco del Programa Presupuestario U009 Subsidio Federal para Acciones de Búsqueda y Localización de Personas así como la matriz de marco lógico para el Programa nacional de búsqueda y localización de personas.
- Convenios de colaboración: Se trata de los convenios marco de colaboración suscritos con las fiscalías de San Luis Potosí y Tamaulipas, así como la Secretaría General de Gobierno de San Luis Potosí.
- Documentación sobre el proceso de integración del GC: Incluye las convocatorias para cubrir los puestos del GC-MEIF, documentos sobre la metodología de selección de los especialistas en identificación forense, de los Comités de Selección y del proceso de selección, así como información de una sesión plenaria del comité de Seguimiento a la Implementación del MEIF.
- Documentos administrativos del MEIF: el Manual general de organización del MEIF, plan de trabajo 2022 con cronograma de actividades, una versión de la propuesta de lineamientos de trabajo, una presentación de sesión de inducción del GC del MEIF y un Reporte financiero de su primer año de actividades.
- Documentación del trabajo del MEIF en su primer año: La categorización de las entidades y el avance de los trabajos en ellas; diagnóstico del panorama de identificación humana en San Luis Potosí; informes sobre reuniones de trabajo e informes de viajes en San Luis Potosí y Tamaulipas, así como otras actividades de vinculación con colectivos de búsqueda y autoridades en las entidades federativas.
- Diagnósticos, manuales, presentaciones e informes sobre búsqueda de personas y desaparición forzada: Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a

México; el documento Desaparición Forzada en México: Una mirada desde la ONU; y una presentación del protocolo de tratamiento e identificación forense.

• **Directorios**: de las comisiones Locales de Búsqueda, de ONG y colectivos de búsqueda en el país, así como de los Integrantes del Comité de Seguimiento a la Implementación del MEIF.

La información se recopiló a partir de dos fuentes, una proporcionada por el UNFPA y otra recopilada por el equipo de investigadores del INSAD a través de internet y que se consideró relevante para la evaluación, ya que consistían referencias técnicas sobre el problema que busca atender el MEIF.

La información disponible para el desarrollo fue suficiente, aunque se identificó la necesidad de contar con fuentes documentales adicionales sobre los siguientes temas:

- Información agregada de las entidades federativas que permita hacer un análisis comparativo sobre las capacidades estructurales económicas para la identificación forense, por ejemplo: sus capacidades de atención en SEMEFOS, los recursos materiales y financieros, el presupuesto con el que cuentan, el nivel de rezago, el personal adscrito, aspectos sobre las normatividades locales.
- Contenido de los anexos técnicos que se encuentran en proceso de elaboración para las entidades que han firmado convenio.
- Bases de datos con información financiera del MEIF en términos de su operación en las entidades federativas, así como detalle adicional sobre el uso de su presupuesto por concepto.

2. Agenda de campo e instrumentos de recolección

I. Participantes en entrevistas semiestructuradas y grupos focales

Durante el análisis de gabinete se identificaron los actores clave que tienen funciones asociadas al trabajo del MEIF o participaron en las reuniones iniciales o comités de seguimiento para la implementación de éste. En particular, los directorios descritos anteriormente permitieron identificar a funcionarias y funcionarios públicos federales y de las entidades federativas, así como representantes de los colectivos de búsqueda, Organizaciones No Gubernamentales y de organismos del Sistema de Naciones Unidas que deben ser considerados en el trabajo de campo, ya sea por su participación en la integración el GC y el diseño del MEIF, o por su vinculación con la operación de éste y el resto de las instituciones de del SNBP. Entre los actores identificados se encuentran:

- las y los integrantes del Grupo Coordinador del MEIF;
- personal de la Unidad Operativa y de Gestión: aquellos contratados para trabajar en la sede oficial del MEIF;
- la Secretaria Ejecutiva del MEIF;
- representantes del Fondo de Población de Naciones Unidas que trabajen o tengan como encargo atender las actividades y operación del MEIF;
- representantes de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU;
- funcionarias y funcionarios de la Comisión Nacional de Búsqueda;
- integrantes del Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas;
- integrantes de la Fiscalía Especializada en materia de Derechos Humanos;
- integrantes de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores:
- integrantes de colectivos de búsqueda;
- grupo de trabajo en entidades federativas (unidades de análisis de información y de análisis multidisciplinario);
- representantes de la Fiscalía, Comisión Estatal de Búsqueda y Secretaría General de Gobierno en los estados.

El proceso de evaluación involucró un componente cualitativo que requirió de la identificación y participación de múltiples actores. Para incorporar la visión de dichos actores a la evaluación se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas y grupos focales con el personal oficial que labora y que colabora con el MEIF: las y los integrantes del Grupo coordinador, personal de la unidad operativa y de gestión, actores clave de dependencias del Gobierno Federal y de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, posibles donantes de la cooperación

internacional, así como familiares de personas desaparecidas y colectivos de búsqueda. En total se entrevistaron a 58 personas en 26 entrevistas semi-estructuradas o grupos focales. El desarrollo del trabajo de campo se llevó a cabo entre el 14 de septiembre y el 20 de noviembre de 2022. La mayoría de las entrevistas se desarrollaron a través de recursos en línea. Las entrevistas tuvieron una duración de 2 a 2 horas y media, mientras que los grupos focales se extendieron, en algunos casos hasta 4 horas, con el consentimiento de las personas asistentes.

La sistematización de la información se valió de un registro audiográfico que fue avalado por todas y todos los participantes en entrevistas y grupos focales. Siguiendo lo expuesto, omitir citas textuales o comentarios que pudieran identificar a los participantes en los documentos entregables. Como se acordó con participantes en entrevistas y grupos focales, el registro fue eliminado tras la entrega del informe final de la evaluación del MEIF.

En algunos casos no fue posible concretar entrevistas que se solicitaron durante el proceso de evaluación por diversos motivos, entre estas destacan las entrevistas con funcionarios de Secretaría de Relaciones Exteriores y de Fiscalía Especializada, personas integrantes de otros organismos internacionales involucrados en el comité de seguimiento a la implementación del MEIF, autoridades de la fiscalía de alguna entidad federativa con la que no se cuenta con convenio pero hay interés de colaborar con el MEIF, y representantes de la Comisión Local de Búsqueda de las entidades federativas.

II. Instrumentos de recolección

Se buscó desarrollar el trabajo de campo en dos etapas: la primera centrada en el equipo del MEIF y del UNFPA más cercanos a la operación, y la segunda en los actores sociales y locales de las entidades federativas. Con ello se busca, primero, clarificar el diseño del MEIF y las perspectivas de quienes lo coordinan o se coordinan con él, para después profundizar sobre las problemáticas locales.

Aunque los instrumentos por actor podían variar, se identifican tres tipos sustantivos:

- Actores con funciones técnico-operativas: Son instituciones que colaboran con el MEIF y contribuyen a que este logre sus objetivos. Se encuentran aquí el personal que labora en organismos internacionales, en las instituciones del Gobierno Federal y de las entidades federativas que integran el SNBP. Se buscó desarrollar principalmente entrevistas semiestructuradas con el objetivo de conocer cuál es el rol del MEIF en el SNBP, cómo se vinculan con este, cómo debe adaptarse ante los cambios en la legislación, que se requiere del MEIF para subsanar la crisis forense, cuáles son las expectativas del trabajo a nivel operativo y técnico.
- Actores con funciones de implementación técnica: Son las y los integrantes del MEIF, tanto
 del GC como de las unidades administrativas que acompañan su labor. Con este personal se
 llevaron a cabo entrevistas semi-estructurales individuales y entrevistas grupales. Estos
 actores proporcionaron información principalmente para conocer el avance en su primer
 año de operación del MEIF, la alineación entre la planeación y obtención de resultados, los

- retos operativos y elementos que facilitan la labor de la iniciativa, el modelo de gobernanza del MEIF y el desempeño individual y colectivo de los integrantes del GC.
- Actores con funciones de demanda y rendición de cuentas: Son las personas que forman
 parte del grupo de familiares, colectivos de búsqueda y organizaciones de la sociedad civil
 que dan seguimiento al MEIF. Con ellas se desarrollaron grupos de enfoque. Se buscó
 conocer cuáles son sus expectativas y demandas del MEIF, cómo ven el avance en su primer
 año de implementación, cómo pueden contribuir a la labor del MEIF y cómo se vinculan a
 éste.

Si bien se tienen tres actores distintos, se incluyen en el siguiente cuadro las preguntas generales que sirvieron de base para las entrevistas semi-estructuradas con los actores con funciones técnico operativo, y de implementación técnica, y para los grupos focales a las y los actores con funciones de demanda y rendición de cuentas. Las preguntas fueron adaptadas para conformar las Guías específicas con cada uno de las y los informantes. Cabe señalar que en los grupos focales con integrantes de OSC, familiares y colectivos de búsqueda se hizo uso de un apoyo visual para guiar las discusiones temáticas.

Cuadro A2.1. Preguntas Generales para la Guía de entrevistas semi-estructurada y grupos focales

Guía de entrevistas						
Dimensión de análisis	Entrevistado	folio	Preguntas			
Relevancia y pertinencia	GC, UNFPA, MEIF, CNB, ONU- DH	1	¿Cómo te relacionas (cómo se relaciona tu trabajo) con el MEIF? Es decir, ¿cuáles son tus funciones o atribuciones en relación con los objetivos del MEIF?			
	GC, MEIF, UNFPA, Colectivos de bùsqueda, OSC	2	¿Por qué es necesaria la creación del MEIF? Es decir, ¿qué problema busca resolver?			
	GC, MEIF, UNFPA, Colectivos de bùsqueda, OSC	3	Al momento de su creación, ¿qué se esperaba que lograra el MEIF? ¿Se consideró algún periodo de tiempo para obtener resultados?			
	GC, MEIF, UNFPA, Colectivos de bùsqueda, OSC	4	¿En qué medida el MEIF contribuye a los esfuerzos del Gobierno de México en materia de identificación forense?			
	GC, MEIF, UNFPA, Colectivos de bùsqueda, OSC	5	¿Cómo debería insertarse el MEIF en el entramado institucional del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas? ¿Qué ha cambiado desde la creación del MEIF a la fecha?			
	GC, MEIF, UNFPA, Colectivos de bùsqueda, OSC	6	¿El trabajo que desarrolla el MEIF es relevante para aliviar la crisis forense? ¿Por qué?			
	GC, MEIF, UNFPA, Colectivos de bùsqueda, OSC	7	¿De qué manera los perfiles del Grupo Coordinador del MEIF son pertinentes para la consecución de sus objetivos? ¿Qué cambios le haría a estos perfiles para mejorar el desempeño del MEIF?			

Guía de entrevistas						
Dimensión de análisis	Entrevistado	folio	Preguntas			
	GC, MEIF, UNFPA, OSC	8	En esta etapa inicial de implementación, ¿qué tan relevantes son las funciones de cada uno de los perfiles de los integrantes del GC para lograr el objetivo del MEIF?			
	GC, MEIF, UNFPA	9	¿En qué medida la estructura (es decir el GC, la Unidad Operativa, la SE de SEGOB) y gobernanza (la forma en la que se toman decisiones) actual del MEIF es pertinente para lograr sus objetivos? ¿Qué cambios le haría la estructura y gobernanza para mejorar el desempeño del MEIF?			
	GC, MEIF, UNFPA	10	¿En qué medida las funciones de cada uno de los integrantes del GC son relevantes en esta etapa, para lograr objetivos?			
	GC, MEIF, UNFPA	11	¿En qué medida las funciones de cada uno de las y los integrantes de la UO y la SE son relevantes en esta etapa, para lograr objetivos?			
	UNFPA, MEIF, ONU-DH, USAID	12	¿Qué implicaciones tiene que el MEIF se ubique en el UNFPA (y no en ONU-DH, por ejemplo, o dentro de la CNB)?			
Eficacia	GC, MEIF, Colectivos de búsqueda, OSC.	13	¿Cuáles deberían ser las prioridades del MEIF en esta primera etapa de implementación?			
	Colectivos de búsqueda, OSC	14	¿Conoce el plan de trabajo del MEIF? ¿Considera que las prioridades ahí establecidas son las adecuadas para el logro de sus objetivos en esta etapa inicial de implementación?			
	GC, MEIF, UNFPA, Colectivos de búsqueda, OSC	15	¿Cómo valora el desempeño del MEIF en esta etapa inicial de implementación? ¿Cuáles son sus fortalezas, debilidades y amenazas?			
	GC, MEIF, UNFPA	16	¿Cómo valora los resultados individuales de las y los integrantes del GC? ¿Estos contribuyen con los objetivos del MEIF?			
	GC, UAI y UEM en SLP, UNFPA	17	¿Qué influyó (factores internos y externos) para lograr dichos resultados?			
	UAI y UEM en SLP, UNFPA, CNB, Fiscalía SLP, CNIH OSC, colectivos de búsqueda.	18	¿Cómo es el proceso de coordinación y vinculación que tienes con el MEIF? ¿Es efectivo para lograr los objetivos que se propone? ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades? ¿Cómo se puede mejorar/fortalecer estos mecanismos de coordinación?			
Eficiencia	GC, UNFPA, MEIF	19	Considerando los recursos que se han ejercido en este año y los resultados presentados por el GC ¿cómo valoraría la eficiencia de los resultados alcanzados por el MEIF? ¿Cómo se puede mejorar el uso de recursos financieros?			

Guía de entrevistas				
Dimensión de análisis	Entrevistado	folio	Preguntas	
	UNFPA, MEIF, CNB	20	El MEIF cuenta con una Unidad Operativa como parte de su equipo, ¿los recursos humanos destinados por parte de UNFPA a la implementación y seguimiento del MEIF son adecuados a la luz de los resultados alcanzados? ¿Cómo se puede mejorar el uso de recursos humanos?	
	UNFPA	21	¿Considera que el proceso de contratación del GC fue eficiente (se logró contratar a las personas más adecuadas en un tiempo razonable)? ¿Cómo se puede mejorar este proceso, cuáles son las fortalezas del mismo?	
	UNFPA	22	¿Considera que el proceso de contratación del equipo administrativo fue eficiente (se logró contratar a las personas más adecuadas en un tiempo razonable)? ¿Cómo se puede mejorar este proceso, cuáles son las fortalezas del mismo?	
	GC, MEIF, UAI y UEM en SLP.	23	¿Qué recursos considera usted que son de mayor apoyo para lograr con mayor eficiencia la identificación de un cuerpo o restos humanos? ¿Qué importancia adquieren los recursos financieros, humanos y técnicos?	
	Colectivos de búsqueda, OSC	24	¿Considera que se ha incorporado la experiencia de familias y colectivos en los trabajos realizados por el MEIF (elaboración de su plan de trabajo, realización de actividades en campo, otros)?	
	Colectivos de búsqueda, OSC	25	A un año de la contratación del GC ¿qué tan importante considera que el GC está conformado por personas expertas en materia forense, DD.HH., acompañamiento psicosocial y cooperación internacional? ¿qué importancia le dan a la independencia del MEIF?	
	Colectivos de búsqueda, OSC	26	¿Qué papel deberían tener los colectivos de búsqueda? ¿Deben participar en la identificación forense? ¿Deben articularse dentro de una oficina de gobierno? ¿Deben agruparse para ejercer presión en las entidades y el gobierno federal para conseguir recursos para la identificación forense? ¿El papel que juegan es el indicado? ¿Cómo valora la integración del CNC del SNBP y su funcionamiento?	
	Colectivos de búsqueda, OSC	27	¿En qué medida se han logrado los objetivos y resultados del MEIF? ¿Qué otros resultados se esperan?	
	osc	28	¿Cómo contribuye su organización para la elaboración de información que es útil para el MEIF y otras autoridades asociadas a la búsqueda e identificación?	
	Colectivos de búsqueda, OSC	29	¿Cómo integrar su experiencia en el acompañamiento del MEIF? ¿Qué otras oportunidades de vinculación cree que podrían fortalecer este mecanismo?	

	Guía de entrevistas				
Dimensión de análisis	Entrevistado	folio	Preguntas		
	GC, MEIF, UNFPA	30	En el mediano plazo, ¿qué cambios debería tener la estructura del MEIF (GC y UO) para lograr los objetivos? Si tuviera que cambiar a algún integrante y sustituirlo por otro con diferentes funciones, ¿quién sería y por qué?		
	GC, MEIF, UNFPA	31	Si el MEIF dejará de existir, ¿qué actores (gobiernos estatales, colectivos de búsqueda de personas desaparecidas, familiares de personas desaparecidas) estarían más en desacuerdo con ello y por qué?		
	Fiscalía SLP	32	¿Por qué se solicitó la vinculación al MEIF? ¿Cuáles son las necesidades que ayuda a cubrir la colaboración con el MEIF?		
Sostenibilidad	GC, Fiscalía SLP	33	¿En qué momento es oportuna la salida del MEIF en SLP? ¿Qué capacidades deben desarrollarse localmente que permitan la salida adecuada del MEIF?		
	FIscalía SLP, MEIF, UNFPA	34	¿Qué aspectos del Convenio de colaboración con el MEIF son relevantes para que sea sostenible la vinculación entre el estado y el MEIF?		
	Fiscalía SLP, UAI, UEM en SLP	35	¿La estructura y gestión planteada por el MEIF para la colaboración con la entidad es adecuada? ¿Qué se requiere para que sea sostenible?		
	Fiscalía SLP, GC, MEIF, UAI y UEM en SLP	36	¿Qué se requiere para desarrollar capacidades en la entidad federativa de manera sostenida? ¿La entidad cuenta con recursos financieros/humanos/técnicos para fortalecer su colaboración con el MEIF de manera sostenida?		
	Fiscalía SLP, GC, MEIF	37	¿Qué aspectos limitan y qué aspectos favorecen la sostenibilidad de la colaboración entre el MEIF y la entidad federativa?		
	Donantes	38	¿Cuál es el esquema de financiamiento que puede otorgar su organización? ¿Cómo se determina?		
	Donantes	39	Desde la creación del CNIH, ¿qué tan atractivo es para la cooperación internacional financiar una estrategia como el MEIF?		
	Donantes	40	¿Qué facilita o dificulta la colaboración entre organizaciones para la donación de recursos?		
Impacto	GC, MEIF, UNFPA	41	¿Qué resultados ha tenido el MEIF en su primer año de implementación? ¿Qué ha favorecido estos resultados y que los ha limitado?		
Impacto	GC, MEIF, UNFPA, Colectivos de búsqueda, UAI y UEM en SLP, Fiscalía SLP	43	¿Qué efectos de mediano y largo plazo se espera que el MEIF logre?		

	Guía de entrevistas				
Dimensión de análisis	Entrevistado	folio	Preguntas		
	GC, MEIF,	44	¿Cuál es el procedimiento para la identificación? ¿Qué instituciones u organizaciones intervienen? ¿Cuál es la función del MEIF?		
	GC, UAI y UEM en SLP	45	¿Cuenta usted con el equipo tecnológico adecuado para llevar a cabo las identificaciones? ¿Qué considera que faltaría para mejorar y tener mejores resultados?		
	GC, UAI y UEM en SLP	46	En su experiencia, ¿cuál es el promedio de tiempo para identificar un cadáver o restos humanos?		
	GC, UAI y UEM en SLP	47	En las investigaciones que han realizado en los casos de identificación de cuerpos, ¿qué ha sido lo más difícil y por qué?		
Otros	GC, MEIF	48	¿Cómo se coordinan los integrantes del GC para tomar decisiones (contrataciones, uso de los recursos, firma de acuerdos en entidades, esquema de trabajo y de desarrollo de diagnóstico en las entidades)?		
	GC, MEIF, UNFPA	49	¿Cómo se puede mejorar el trabajo al interior del GC?		
	GC, MEIF, UNFPA		¿Cuáles son las principales fortalezas, debilidades y amenazas del GC como estructura de gobernanza del MEIF?		
	GC, MEIF, UNFPA	51	Para esta etapa de implementación del MEIF, ¿considera que se tienen los perfiles adecuados para conseguir los objetivos? ¿las funciones de estos perfiles son adecuadas? ¿qué le cambiaría?		
	GC, MEIF, UNFPA	52	¿Qué se entiende por el carácter extraordinario del Mecanismo, esto ha dificultado o facilitado su vínculo con las entidades?		

Nota: en la columna Detalle se indica el tema de la pregunta o el actor a quien debe realizarse, cuando no hay un comentario, se asume que aplica a todos los actores contemplados en la guía.

Fuente: Elaboración propia.

3. Encuesta para la evaluación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense

Ante la necesidad de recopilar información que pueda servir en el proceso de evaluación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF), y en particular para generar recomendaciones que abonen a los procesos de vinculación y participación de familiares de personas desaparecidas e integrantes de colectivos de búsqueda con este mecanismo, se propone levantar una encuesta en línea que permita validar los hallazgos recopilados durante la celebración de cinco grupos focales con organismos no gubernamentales y representantes de colectivos; con el objetivo de fortalecer esta evaluación mediante la sistematización de información que permita dimensionar el universo de familiares e integrantes de colectivos y organizaciones de sociedad civil vinculadas con el tema de identificación forense.

La encuesta está dirigida a familiares de personas desaparecidas e integrantes de colectivos de búsqueda, así como de organizaciones de la sociedad civil. Está dividida en varias secciones que contienen treinta preguntas sobre datos demográficos de las y los encuestados, evaluación del desempeño del MEIF, sus prioridades, integración y vinculación, así como una sección enfocada en el nivel de conocimiento de las y los encuestados de otras instituciones que participan en procesos de búsqueda e identificación y, en caso de identificarse como familiares de una persona desaparecida, se recopila información sobre la fecha en la que se suscitó la desaparición, su articulación dentro de un colectivo de búsqueda y la capacitación o asesoría que han recibido.

La encuesta será difundida entre los contactos de representantes de colectivos y familiares con los que cuenta el MEIF, lo que permitirá explorar el interés de familiares e integrantes de colectivos para colaborar con el Mecanismo. Cabe señalar que no se parte de un muestreo estadístico para su aplicación, ni tampoco se cuenta con un inventario de organizaciones y familiares que pueda mostrar a qué porcentaje de las familias se tuvo acceso. Otra limitación del instrumento es que se requiere de acceso a internet, teléfono inteligente o computadora para responder a la encuesta, por lo que no es posible acceder a población que no cuenta con estas herramientas. No obstante, la información recopilada podrá validar algunas hipótesis surgidas durante los grupos focales. Para el fraseo y redacción de las preguntas se contemplaron las restricciones asociadas a la visualización en dispositivos móviles y otras asociadas a las funciones de la plataforma en la que se elaboró el cuestionario.

El análisis de los resultados de esta encuesta, aunado a la información captada en los grupos focales, permitirá conocer características importantes de la población susceptible a participar en actividades de vinculación que realice el MEIF, robustecerá los hallazgos del equipo evaluador en este ámbito y fortalecerá las recomendaciones asociadas a las necesidades de vinculación de las familias.

Encuesta de Evaluación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF)

El Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF) está realizando una evaluación con el objetivo de mejorar su desempeño, diseño institucional, gobernanza y vinculación con familiares de personas desaparecidas y colectivos de búsqueda. Este ejercicio tiene como objetivo recopilar información de los familiares e integrantes de colectivos y organizaciones de sociedad civil

vinculadas con el tema de identificación forense, para contar con información que permita evaluar la gestión del MEIF a 15 meses de su puesta en marcha.

Le solicitamos de favor que responda la encuesta una sola vez.
Email: (opcional)
Los datos recabados se mantendrán con fines de evaluación del MEIF.
Para las finalidades antes señaladas, se solicitarán los siguientes datos personales: Edad, sexo, nacionalidad, entidad de residencia y correo electrónico (opcional).
Le informamos que los datos personales que nos proporciona serán tratados conforme a los principios dispuestos por la Ley Federal de Protección de Datos Personales.
P.1 Al día de hoy, ¿cuántos años cumplidos tiene? Por favor escriba su respuesta con número. El número debe de ser igual o mayor a 18.
*Número
P.2 ¿Cuál es su sexo?
*Mujer/Hombre/Prefiero no contestar
P.3 ¿Cuál es su nacionalidad?
*En caso de no ser de nacionalidad mexicana, por favor escriba su nacionalidad en el espacio "Otro" (p.e. Hondureña).
P.4 ¿Cuál es su entidad de residencia? Por favor seleccione una de las opciones
* Se despliegan las 32 entidades y la opción "fuera de la república mexicana"
P.5 ¿Qué tanto conoce del trabajo del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense?
*Mucho / algo / poco / nada
P.6 ¿Conoce el Acuerdo de creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF) celebrado el 5 de diciembre de 2019?

- *Sí/no.
- P.7 ¿Conoce a los integrantes del Grupo Coordinador que está a cargo del MEIF?
- *Sí/no.
- P.8 ¿Conoce en qué entidades federativas se encuentra trabajando el MEIF?
- *Sí/no.
- P.9 ¿Ha leído el Primer Informe de Actividades del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense presentado el 29 de agosto de 2022?
- *Sí/no.

P.10 ¿Cuál es su conocimiento al respecto de ese documento al Primer Informe de Actividades del MEIF? Por favor seleccione sólo una respuesta.

- *Conozco bien el documento/Conozco algo el documento/Conozco poco el documento/No conozco el documento
- P.11 Con base en su conocimiento del "Primer Informe de Actividades del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense", ¿considera que los resultados presentados son adecuados para un año de trabajo? Por favor seleccione sólo una respuesta. Si en la pregunta anterior (P.17) contestó "No conozco el documento", por favor responder "No sé" en esta pregunta.
- *Muy adecuados/Algo adecuados/Poco Adecuados/Nada adecuados/No sé
- P.12 A 15 meses de la puesta en marcha del MEIF, ¿qué tan satisfecha(o) está con los resultados del mecanismo? Por favor seleccione sólo una respuesta. Si cree que no cuenta con información suficiente para responder, puede contestar "No sé".
- *Muy satisfecha(o)/Algo satisfecha(o)/Poco satisfecha(o)/Nada satisfecha(o)/No sé
- P.13 Por favor califique el desempeño del MEIF en las siguientes opciones. Si cree que no cuenta con información suficiente para responder, puede contestar "No sé".
- *Muy bueno/Bueno/Malo/Muy malo/No sé
 - Presentación y difusión de su plan de trabajo
 - Difusión de actividades y resultados
 - Transparencia y rendición de cuentas

- Negociación con las autoridades correspondientes para el trabajo de identificación
- Participación de los familiares y colectivos en las actividades del MEIF
- Integración de sus equipos forenses

P.14 A continuación se enlistan algunas de las características del MEIF, por favor ordene del 1 al 4, donde 1 es la que considera más importante y 4 la que considera menos importante. Le recordamos que el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense fue creado para implementar una intervención extraordinaria y eficaz en materia de identificación humana como respuesta a la crisis de los servicios forenses del país. Por favor no olvide ordenar todos los renglones.

*Ordenar 1 a 4.

- Cuenta con autonomía técnico-científica para realizar peritajes.
- Es administrado por una agencia de la Organización de Naciones Unidas.
- Está conformado por un equipo multidisciplinario con especialista en materia forense, atención psicosocial, derechos humanos y cooperación internacional.
- Está integrado por especialistas nacionales e internacionales.

P.15 Para usted, ¿cuáles deben ser las prioridades del MEIF? Por favor ordene los renglones del 1 al 4, donde 1 es lo que considera más prioritario y 4 lo que considera menos prioritario.

*Ordenar 1 a 4.

- Firmar convenios con las Fiscalías locales para operar en las entidades
- Capacitar a las familias y colectivos de búsqueda sobre el proceso forense
- Informar a los familiares y colectivos de búsqueda de los avances del MEIF
- Coordinarse con las entidades para construir una base de datos única de personas desaparecidas

P.16 ¿En qué actividades deberían participar los familiares y colectivos de búsqueda para colaborar con el MEIF? De las siguientes opciones por favor ordene del 1 al 4 (donde 1 es lo más importante y 4 lo menos importante).

*Ordenar 1 a 4.

• Participar en consultas de su plan de trabajo.

- Asistir a reuniones informativas de resultados del MEIF.
- Presionar a las autoridades locales para gestionar recursos y/o colaborar.
- Recibir capacitaciones para participar en actividades relacionadas con la identificación humana.

P.17 ¿Qué áreas deben desarrollarse de manera prioritaria al interior del MEIF? Ordene las siguientes opciones del 1 al 3, donde 1 es lo más importante y 3 lo menos importante.

*Ordenar 1 a 3.

- Equipos forenses en las entidades
- Cooperación internacional económica y técnica
- Participación y vinculación con colectivos

P.18 ¿Qué características debe tener la persona encargada de liderar el Grupo Coordinador del MEIF? Ordene las siguientes opciones del 1 al 5, donde 1 es lo más importante y 5 lo menos importante.

*Ordenar 1 a 5.

- Debe ser especialista en temas forenses
- Debe ser experto en negociación y generación de acuerdos
- Debe saber administrar y gestionar recursos
- Debe conocer el entramado jurídico
- Debe ser cercano a las familias

P.19 El Mecanismo Extraordinario de Investigación Forense ha realizado distintos encuentros y actividades donde han participado colectivos de distintas entidades del país. ¿Usted tuvo conocimiento de alguno de esos encuentros y actividades? ¿Asistió a alguno de ellos? Por favor seleccione sólo una respuesta.

*Seleccionar opción

- Sí me enteré de al menos uno de los encuentros y asistí al mismo.
- Sí me enteré de al menos uno de los encuentros, pero no asistí.
- No me enteré de ninguno de los encuentros.

P.20 ¿Con cuál de los siguientes enunciados se identifica? Por favor seleccione solo una respuesta. En caso de no identificarse con ninguna de las opciones, por favor escriba en la casilla "Otro" el tipo de actor que mejor corresponda a su situación

*Seleccionar opción

- Familiar de persona desaparecida.
- Integrante de un colectivo de búsqueda, pero no es familiar de una persona desaparecida.
- Integrante de una Organización No Gubernamental vinculada a temas de desaparición e identificación forense.
- Otro

Preguntas para personas que se identifican como familiares de personas desaparecidas

P.20a ¿En qué año desapareció su familiar? Por favor escriba su respuesta con número. El número debe de ser igual o mayor a 1.

*Número

P.20b ¿Actualmente es integrante de algún colectivo de búsqueda?

*Sí/No/ No. Pero en el pasado pertenecí a uno.

P.20c Ha recibido algún tipo de capacitación o asesoría en:

*Sí/No.

- Los procesos judiciales
- El proceso de identificación forense
- Participación en actividades de búsqueda
- Tomas de muestras de referencias genéticas
- Sobre sus derechos ante las fiscalías

P.21 ¿Qué tan familiarizada(o) está con la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas? Por favor seleccione sólo una respuesta.

*Muy familiarizado/Algo familiarizado/Poco familiarizado/Nada familiarizado

P.22 ¿Qué tanto conocimiento tiene sobre la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) en su entidad y sus funciones? Por favor seleccione solo una respuesta.

*Mucho conocimiento/Algo de conocimiento/Poco conocimiento/Nada de conocimiento

P.23 ¿Qué tanto conocimiento tiene sobre la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) y sus funciones? Por favor seleccione sólo una respuesta.

*Mucho conocimiento/Algo de conocimiento/Poco conocimiento/Nada de conocimiento

P.24 ¿Qué tanto conocimiento tiene sobre la Comisión Local de Búsqueda de su entidad y sus funciones? Por favor seleccione sólo una respuesta

*Mucho conocimiento/Algo de conocimiento/Poco conocimiento/Nada de conocimiento

P.25 ¿Qué tanto conocimiento tiene sobre la Fiscalía General de la República y sus funciones?

*Mucho conocimiento/Algo de conocimiento/Poco conocimiento/Nada de conocimiento

P.26 ¿Qué tanto conocimiento tiene sobre la Fiscalía de su estado y sus funciones? Por favor seleccione sólo una respuesta

*Mucho conocimiento/Algo de conocimiento/Poco conocimiento/Nada de conocimiento

P.27 ¿Ha recibido apoyo, asesoría para darle seguimiento a su caso? Por favor seleccione sólo una respuesta. Si no ha solicitado apoyo, por favor conteste N/A (No Aplica)

- *Mucho apoyo/ Algo de apoyo/Poco apoyo/Nada de apoyo/No aplica
 - Comisión Nacional de Búsqueda
 - Comisión de Búsqueda de su entidad
 - Organizaciones de la sociedad civil
 - Colectivos de búsqueda
 - Fiscalías de su entidad
 - Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas

Agradecemos mucho su participación en este ejercicio que nos permitirá generar recomendaciones que faciliten los procesos de vinculación del Mecanismos Extraordinario de Identificación Forense con familiares de personas desaparecidas y colectivos de búsqueda.

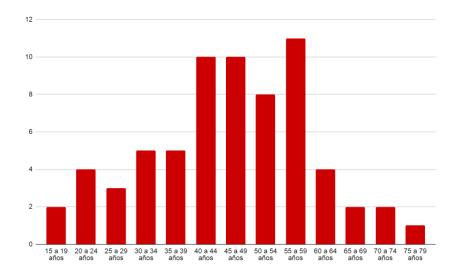
Le recordamos que los datos personales que nos proporcionó serán tratados conforme a los principios dispuestos por la Ley Federal de Protección de Datos Personales.

¿Acepta enviar sus respuestas?

*Acepto

Resultados de la encuesta con familiares de personas desaparecidas, integrantes de colectivos de búsqueda y ONGs para la evaluación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF)

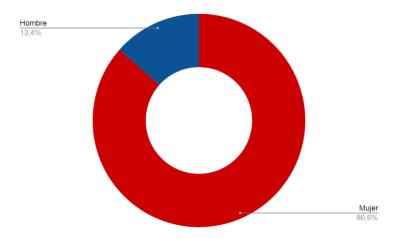
P.1 Al día de hoy, ¿cuántos años cumplidos tiene? Por favor escriba su respuesta con número. El número debe de ser igual o mayor a 18.



Edad promedio: 46 años

Los resultados se muestran en grupos quinquenales de edad, como lo hace el Instituto Nacional de Estadística Geografía (INEGI).

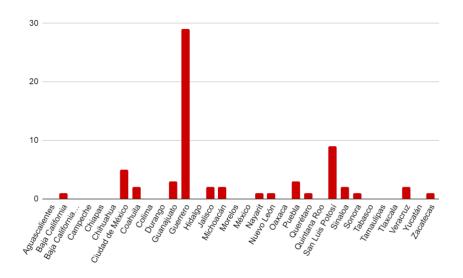
P.2 ¿Cuál es su sexo?



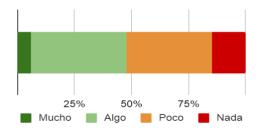
P.3 ¿Cuál es su nacionalidad?

Nacionalidad mexicana	
100%	

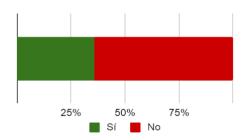
P.4 ¿Cuál es su entidad de residencia? Por favor seleccione una de las opciones



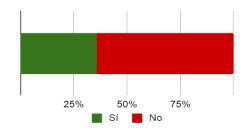
P.5 ¿Qué tanto conoce del trabajo del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense?



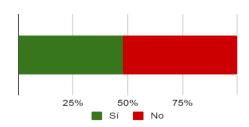
P.6 ¿Conoce el Acuerdo de creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF) celebrado el 5 de diciembre de 2019?



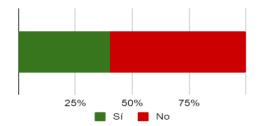
P.7 ¿Conoce a los integrantes del Grupo Coordinador que está a cargo del MEIF?



P.8 ¿Conoce en qué entidades federativas se encuentra trabajando el MEIF?

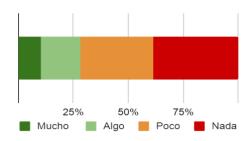


P.9 ¿Ha leído el Primer Informe de Actividades del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense presentado el 29 de agosto de 2022?

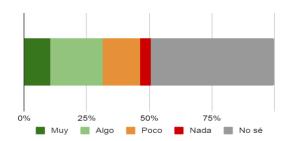


P.10 ¿Cuál es su conocimiento al respecto de ese documento al Primer Informe de Actividades del MEIF? Por favor seleccione sólo una respuesta.

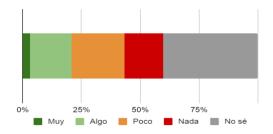
*Conozco bien el documento/Conozco algo el documento/Conozco poco el documento/No conozco el documento



P.11 Con base en su conocimiento del "Primer Informe de Actividades del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense", ¿considera que los resultados presentados son adecuados para un año de trabajo?

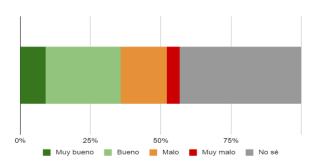


P.12 A 15 meses de la puesta en marcha del MEIF, ¿qué tan satisfecha(o) está con los resultados del mecanismo?

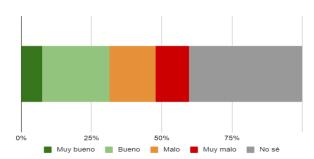


P.13 Por favor califique el desempeño del MEIF en las siguientes opciones.

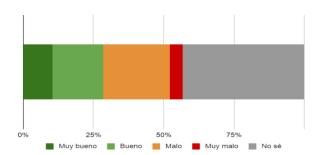
• Presentación y difusión de su plan de trabajo



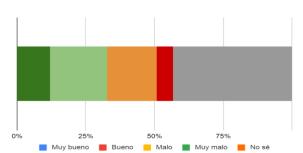
• Difusión de actividades y resultados



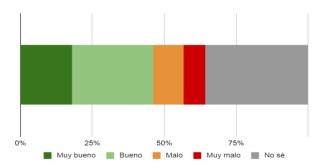
• Transparencia y rendición de cuentas



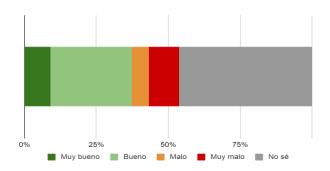
 Negociación con las autoridades correspondientes para el trabajo de identificación



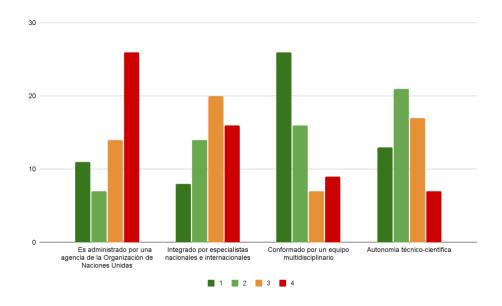
• Participación de los familiares y colectivos en las actividades del MEIF



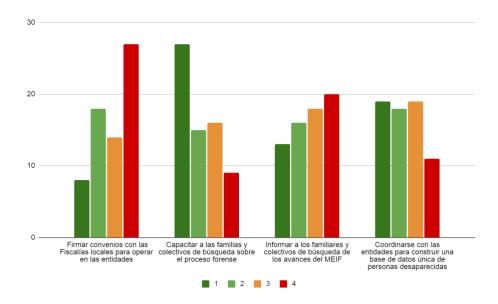
Integración de sus equipos forenses



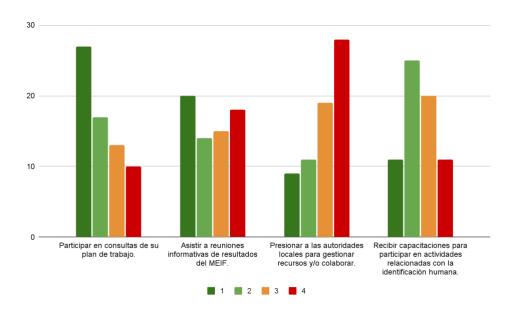
P.14 A continuación se enlistan algunas de las características del MEIF, por favor ordene del 1 al 4, donde 1 es la que considera más importante y 4 la que considera menos importante.



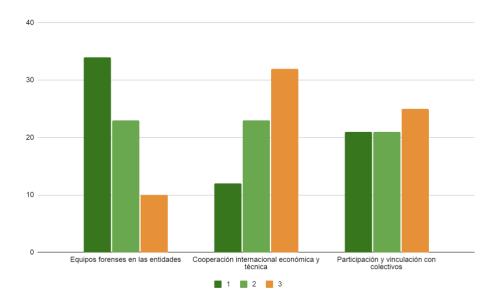
P.15 Para usted, ¿cuáles deben ser las prioridades del MEIF? Por favor ordene los renglones del 1 al 4, donde 1 es lo que considera más prioritario y 4 lo que considera menos prioritario.



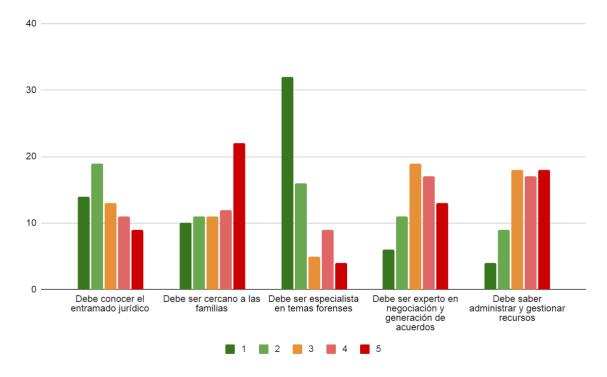
P.16 ¿En qué actividades deberían participar los familiares y colectivos de búsqueda para colaborar con el MEIF? De las siguientes opciones por favor ordene del 1 al 4 (donde 1 es lo más importante y 4 lo menos importante).



P.17 ¿Qué áreas deben desarrollarse de manera prioritaria al interior del MEIF? Ordene las siguientes opciones del 1 al 3, donde 1 es lo más importante y 3 lo menos importante.

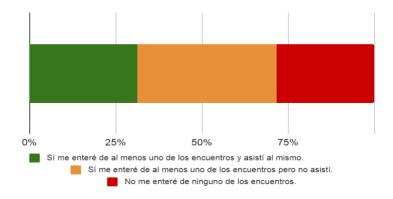


P.18 ¿Qué características debe tener la persona encargada de liderar el Grupo Coordinador del MEIF? Ordene las siguientes opciones del 1 al 5, donde 1 es lo más importante y 5 lo menos importante.



P.19 El Mecanismo Extraordinario de Investigación Forense ha realizado distintos encuentros y actividades donde han participado colectivos de distintas entidades del país. ¿Usted tuvo

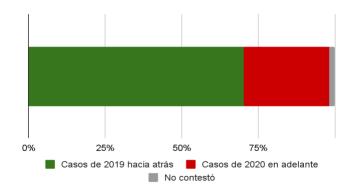
conocimiento de alguno de esos encuentros y actividades? ¿Asistió a alguno de ellos? Por favor seleccione sólo una respuesta.



P.20 ¿Con cuál de los siguientes enunciados se identifica? Por favor seleccione solo una respuesta. En caso de no identificarse con ninguna de las opciones, por favor escriba en la casilla "Otro" el tipo de actor que mejor corresponda a su situación

Familiar de persona desaparecida.	Integrante de un colectivo de búsqueda, pero no es familiar de una persona desaparecida.	Integrante de una Organización No Gubernamental vinculada a temas de desaparición e identificación forense.	Otro
57	4	5	1

P.20a ¿En qué año desapareció su familiar? Por favor escriba su respuesta con número. El número debe de ser igual o mayor a 1.

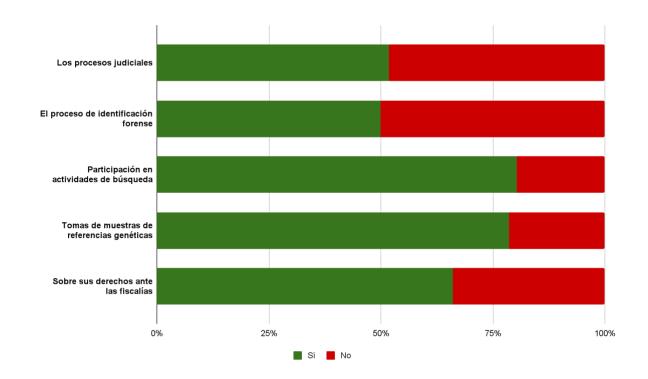


P.20b ¿Actualmente es integrante de algún colectivo de búsqueda?

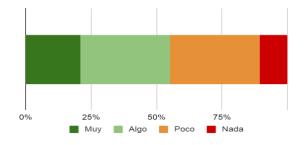
|--|

		pertenecí a uno.	
50 (87.7%)	3 (5.3%)	3 (5.3%)	1 (1.8%)

P.20c Ha recibido algún tipo de capacitación o asesoría en:

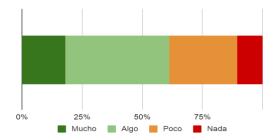


P.21 ¿Qué tan familiarizada(o) está con la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas? Por favor seleccione sólo una respuesta.

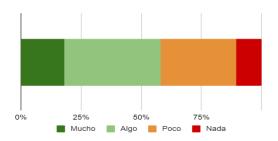


P.22 ¿Qué tanto conocimiento tiene sobre la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) en su entidad y sus funciones? Por favor seleccione solo una respuesta.

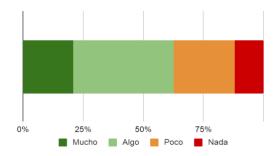
^{*}Mucho conocimiento/Algo de conocimiento/Poco conocimiento/Nada de conocimiento



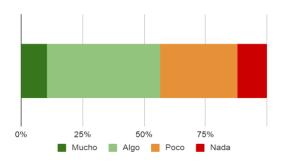
P.23 ¿Qué tanto conocimiento tiene sobre la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) y sus funciones? Por favor seleccione sólo una respuesta.



P.24 ¿Qué tanto conocimiento tiene sobre la Comisión Local de Búsqueda de su entidad y sus funciones? Por favor seleccione sólo una respuesta

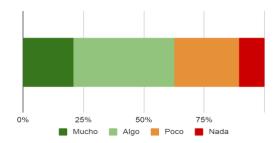


P.25 ¿Qué tanto conocimiento tiene sobre la Fiscalía General de la República y sus funciones?

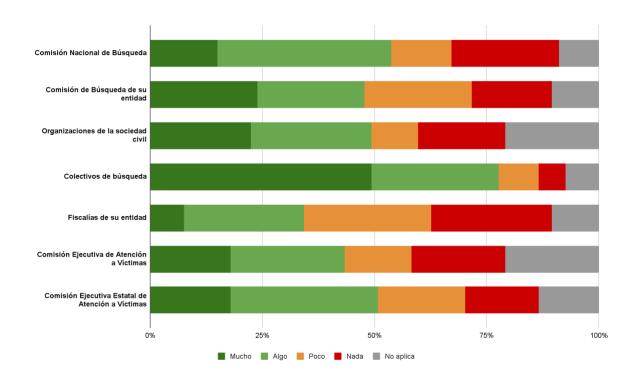


P.26 ¿Qué tanto conocimiento tiene sobre la Fiscalía de su estado y sus funciones? Por favor seleccione sólo una respuesta

tel. (55) 5615 8252 correo insad@insad.com.mx página de internet www.insad.com.mx



P.27 ¿Ha recibido apoyo, asesoría para darle seguimiento a su caso? Por favor seleccione sólo una respuesta. Si no ha solicitado apoyo, por favor conteste N/A (No Aplica)



4. Análisis Cualitativo

I. Aproximación metodológica

El análisis cualitativo e interpretación de los resultados de categorías centrales tiene como base los principios metodológicos de la investigación mixta y el estudio de caso como técnica de investigación. Los diseños de investigación mixta se han convertido en una herramienta clave para los trabajos de evaluación en diferentes campos de estudio, ya que permiten un acercamiento con mayor profundidad al objeto por evaluar. Los principios de la investigación mixta se basan en la integración, recolección y análisis de datos a través de metodologías cuantitativas y cualitativas, que permiten la multiplicidad de observaciones del fenómeno, ya que el mezclar ambos métodos, enriquece la creatividad teórica y los criterios de evaluación, así como indagaciones más dinámicas y una mejor exploración de datos y tipos de datos (Sawson, 1998; Cresswell, 2008).

Por su parte, el estudio de caso como método de investigación se ha legitimado como una técnica que permite mostrar una realidad organizacional específica sobre un hecho o acontecimiento que involucra un campo organizacional. Para Fitzgerald y Dopson (2009), Yin (1994), los estudios de caso involucran la recolección de datos empíricos desde múltiples fuentes para explorar e identificar la unidad de análisis (un fenómeno contemporáneo, una organización, mecanismo como parte de una organización o una división o grupo) y las características de su contexto y procesos internos. A partir de los argumentos metodológicos establecidos, el MEIF se analiza como una realidad organizacional especifica.

II. Instrumentos de recolección de información

Para la recolección de datos e información cualitativa, se eligió la aplicación de entrevistas semiestructuradas y el desarrollo de grupos focales. A continuación, se describen los criterios del diseño y aplicación.

Para la recolección de información en el primer caso, se recopilaron datos e información a través del análisis del discurso con aquellos actores clave que vivieron la experiencia y el proceso de diseño, instrumentalización e implementación del mecanismo y de las estrategias, procesos y prácticas organizacionales que fueron necesarias para poner en marcha la operación del mecanismo. Del 14 de septiembre hasta el 19 de octubre del 2022, se aplicaron 15 entrevistas semiestructuradas a los actores clave que vivieron la experiencia en el proceso de operación del mecanismo. Este tipo de entrevistas permitieron un acercamiento cualitativo y subjetivo al objeto de evaluación. La construcción del guion de entrevista tuvo como objetivo principal, operacionalizar las categorías y variables centrales que conforman al objeto de evaluación, para posteriormente analizar e interpretar los resultados.

III. Análisis e interpretación de la información

Se utilizó el principio de triangulación del estudio de caso con base en la propuesta de Yin (1994), que parte del principio de la interacción de la revisión documental, el análisis estadístico de datos precisos y la percepción de los actores que intervienen en dicho fenómeno para analizar a

profundidad el objeto de evaluación. Para el análisis de los datos e información de tipo cualitativo, se utilizó un software especializado en el análisis cualitativo de datos que tiene como base los principios de la Teoría Fundamentada. Para el análisis, fueron diseñadas diversas categorías, subcategorías y códigos; en las tablas 1 y 2 muestran la operacionalización de las categorías centrales para su análisis e interpretación.

Tabla 1. Categorías: Diseño, implementación y experiencias en la operación del MIEF

Categorías	Subcategorías	Operaci	onalización de la categoría (Códigos)	
Diseño		Reconocimiento de los objetivos de la estrategia nivel federal (Instancias que participan)		
	Objetivos del mecanismo	Reconocimiento participan)	de los objetivos a nivel estatal (Instancias que	
		Reconocimiento	de los objetivos por otras instancias	
		Nivel federal	Estrategias e Instrumentos creados a nivel federal para el diseño	
	Ejes de intervención (Instrumentación)	Nivel estatal	Estrategias e Instrumentos creados a nivel estatal	
		Otras instancias	Estrategias e Instrumentos por otras instancias	
Implementación	Recepción del diseño del mecanismo	y estatal)	del uso del mecanismo (predominio federal	
			cial del uso del mecanismo (predominio con adecuaciones locales (se implementaron s locales)	
		Rechazo del uso del mecanismo (sin reconocimiento de los actores)		
		Alta colaboración con la autoridad federal		
	Colaboración para la	Mediana colabo	ración con la autoridad federal	
	implementación	Baja colaboració	n con la autoridad federal	
			n otras instancias no gubernamentales	
	Proceso de toma de decisiones para la implementación del mecanismo	Decisiones centralizadas	Alta participación del ápice estratégico y línea intermedia para la operación de las estrategias	
		Decisiones descentralizadas	Alta participación de todos los niveles de la estructura de la organización para la operación de las estrategias	
	Comunicación de las estrategias implementadas para la operación del mecanismo	Comunicación vertical formal (siguiendo la jerarquía de la instancia correspondiente y con medios de comunicación formales.		
		Comunicación horizontal formal (entre pares y con los medios de comunicación ya establecidos.		
		Comunicación vertical informal (entre actores y otras instancias no formales).		
Experiencias y aprendizajes en el proceso	Limitaciones en los procesos de gestión e	implementación		
de implementación	implementación del mecanismo	infraestructura	os financieros, tecnológicos, económicos e	
		Falta de personal capacitado para la planeación, gestión e implementación del mecanismo		

Categorías	Subcategorías	Operacionalización de la categoría (Códigos)
	Mejoras en los procesos de gestión e implementación del mecanismo	Capacidad de adaptación y respuestas para atender problemáticas y situaciones contingentes
		Simplificación de procesos administrativos y de gestión

Fuente: Elaboración propia con base en de Cerrillo (2005), Krahmann (2003), Paniagua, Borunda y Camargo (2012).

Tabla 2. Categoría: Dimensión Organizacional

Categoría	Subcategoría	(Operacionalización de la categoría (Códigos)		
Diseño organizacional	Centralización (toma de decisiones)	y estrategias pa Participación d	el ápice estratégico en la delimitación de objetivos, procesos ra el cumplimiento de objetivos y operación del mecanismo e la línea intermedia para la delimitación de objetivos, ategias para el cumplimiento de objetivos y operación del		
		·	Participación del núcleo operativo para la delimitación de objetivos, procesos y estrategias para el cumplimiento de objetivos y operación del mecanismo		
	Formalización (procesos organizacionales internos que se crearon durante la implementación y operación del mecanismo	Alta formalización Baja formalización	Creación de mecanismos de planeación, gestión y control Manuales de organización, perfiles de puestos, lineamientos de trabajo Creación de sistemas de información y canales de comunicación Reglas, políticas, lineamientos y personalidad jurídica que apoyan los procesos No existen mecanismos de planeación, gestión y control No existen Manuales de organización, perfiles de puestos, lineamientos de trabajo No se crearon sistemas de información y canales de comunicación No existen reglas, políticas, lineamientos y personalidad jurídica que apoyan los procesos		
	Limitaciones en el diseño organizacional	Personal capaci Creación y eme División y espec	rgencia de procesos organizacionales y administrativos tado para el cumplimiento de los objetivos rgencia de mecanismos formales de control cialización del trabajo en función de los objetivos rrollo de sistemas de información y comunicación		

Fuente: Elaboración propia con base en Hall (1996), Pugh et. al. (1968) y Simon (1988).

Tabla 3. Categoría: Relación Gobierno-Organización

Categoría	Subcate	goría	Operacionalización de variables (códigos)	
Relación	Tipo	de	a)	Como Fuente de racionalidad
entre	Goberna	nza	b)	Como Forma de control
gobierno y			c)	Como Virtud primaria
organización			d)	Con Énfasis en la prestación de servicio

Categoría	Subcategoría	Operacionalización de variables (códigos)		
	Gobernanza	Actuación coordinada, planificada y participativa		
Pública		Instituciones del gobierno federal		
		Instituciones de las entidades federativas		
		Representantes de la sociedad civil		
		Familiares		
Estructura de la		1. Participación ciudadana directa en asuntos públicos		
		2. Conducción democrática por los consensos deliberativos no jerarquizados		
	Gobernanza	3. Simetrías entre estado, ciudadanos y redes sociales		
		4. Aceptación de redes en cooperación y/o delegación de acciones estatales		
		5. Estructura burocrática descentralizada y fragmentada		
		6. Redes horizontales abundantes		
		7. Redes internacionales abundantes		
		8. Vínculo democrático representativo con modalidades innovadoras de participación		
		9. Alcance geográfico sub-nacional, nacional, regional, global y transnacional		
		10. Distribución de recursos dispersos		
		11. Intereses diferenciados		
		12. Implementación fragmentada y voluntaria		
	La buena	Cinco principios		
	gobernanza	1. Apertura		
		2. Participación		
		3. Responsabilidad		
		4. Eficacia		
		5. Coherencia		
		Cinco conceptos		
		1. Reglas		
		Proceso Conductas		
		4. Participación 5. Efectividad		
		Elementos peculiares y en común		
		Participación inclusiva y responsabilidad compartida Economía		
		Ejercicio de autoridad y resultados		
		2. Ejercicio de autoridad y resultados		

Fuente: Elaboración propia con base en Aguilar (2011), Cabrero (2000), Kooiman (1993), Quintero (2017).

Tabla 4. Categoría: Análisis integral del MEIF

Categoría	Subcategoría	Operacionalización de variables (códigos)
Análisis integral	FODA	 Fortalezas Oportunidades Debilidades Amenazas

Fuente: Elaboración propia con base en Hill et.al. (2015), Jones et.al. (2010).

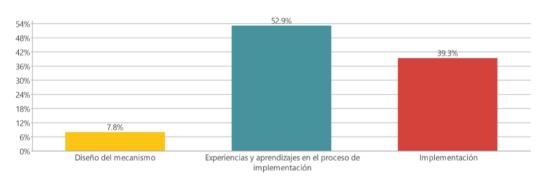
IV. Interpretación y resultados

IV.1. Alcances a nivel organizacional. Un acercamiento desde el análisis al diseño organizacional y construcción de los procesos organizacionales para la implementación y operación del mecanismo

Con el fin de analizar las capacidades con las que cuenta el MEIF y su articulación para atender la crisis forense en México como un problema de agenda pública, los alcances de su implementación

y planeación derivados de su Plan de Trabajo 2022, permite mostrar las percepciones y experiencias de aquellos actores clave que vivieron el proceso de implementación. Como ya se mencionó, desde los aportes de la política pública (PP), es posible analizar el mecanismo desde el enfoque del Policy Process, enfoque que mantiene una concepción instrumentalista del ciclo de políticas y los procesos de cambio, ya que las PP derivan en distintos sectores de la sociedad, que involucran a organizaciones de los sectores público, privado y social para la construcción y formación de problemas públicos (Aguilar, 1992, 2010; Parsons, 2013).

En relación con la percepción de los actores para la evaluación del mecanismo, tres categorías fueron fundamentales para el acercamiento al objeto: a) Diseño, b) Implementación y c) Experiencias y aprendizajes de los actores en el proceso de implementación. La gráfica 1 muestra que, dentro de las categorías establecidas, la categoría Experiencias y aprendizajes con una frecuencia en el discurso del 52% es la que mayor impacto tiene para los actores, seguido de la categoría Implementación con 39.27% o y finalmente la menos relevante para los actores es la categoría de Diseño con un porcentaje del discurso del 7.8%.



Grafica 1. Evaluación del mecanismo

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de las entrevistas semiestructuradas aplicadas.

Desde el análisis del *Policy Process*, se asume que, si bien el mecanismo no representa en estricto sentido un programa de política pública, sí representa un esfuerzo por atender una problemática de carácter público. En este caso, las iniciativas, programas o actividades político-administrativas que no cuentan con un núcleo (problema público central arraigado en una PP), no constituyen una política pública, son más bien vestigios dispersos de lo que alguna vez fue una política completa o bien esfuerzos aislados para los que no existe un problema central que atender. En este marco, puede verse que el mecanismo es una acción dispersa, es parte de una problemática destinada a atender un problema de inseguridad a nivel nacional sin que se ligue a una PP, lo cual desde el marco normativo genera dificultades y falta de legitimidad en los espacios de actuación de los actores (Cejudo y Michel, 2016; Merino, 2013).

En el análisis organizacional, es importante resaltar que el mecanismo implementado generó cambios en los procesos de planeación y gestión, específicamente en la percepción de aquellos actores responsables que vivieron el proceso de implementación, evidenciando modificaciones en el comportamiento de los actores, estructuras organizacionales, ideologías, valores, normas y

procesos organizacionales de carácter estratégico e instrumental. Desde el análisis del discurso, los actores reconocen que el diseño del mecanismo fue concebido como una necesidad prioritaria para atender un problema de agenda pública que no ha sido abordado de manera explícita por las autoridades correspondientes. El abordaje de la problemática ha sido impulsado por la colaboración de la sociedad civil, en este caso las organizaciones integradas por familiares de aquellas personas desaparecidas.

En este sentido, el análisis muestra que los colectivos se han convertido en una pieza importante para lograr avances frente a la situación que se atraviesa y en el reconocimiento del problema como un asunto político que permita generar avances en infraestructura y avances técnicos que ayuden a la identificación de los cuerpos recuperados. Los actores reconocen el esfuerzo ante la problemática; sin embargo, mencionan que estos han sido insuficientes, por lo que es necesario formalizar la comunicación entre los colectivos, las instancias federales y estatales para un avance significativo.

Para el diseño de los objetivos del mecanismo, los actores mencionan la importancia del papel que juegan los organismos internacionales, así como el reconocimiento de las instancias gubernamentales para la operación de este, pero se observa una baja participación que ha limitado el cumplimiento de los objetivos.

Como ya se mencionó, el reconocimiento de la problemática y objetivos que aborda el Mecanismo se encuentra fuertemente impulsado por otras instancias, específicamente por los colectivos, lo que en ocasiones ha generado tensiones en la toma de decisiones y el cumplimiento de estos que establece el Mecanismo. En este sentido, los actores mencionan que a pesar de que existe autonomía y horizontalidad en la toma de decisiones, se han generado complicaciones en la comunicación y la ejecución de procesos que orientan el cumplimiento del MEIF; que más allá de cuestiones técnicas, los actores reconocen la falta de planeación y conducción de procesos que los ayude a orientar los objetivos que les han sido conferidos, generando momentos de tensión y, en ocasiones, insatisfacción en el grupo de trabajo.

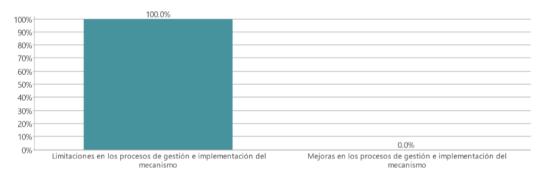
Desde el enfoque de la política pública, se puede observar que los objetivos del MEIF no solo se reducen a una decisión, sino que integran un marco de referencia que da sentido y coherencia a esos actos o actividades. Los componentes decisionales, conductuales, causales y sociales en su diseño refieren a un conjunto de acciones, actividades y comportamientos de múltiples actores, no necesaria o exclusivamente gubernamentales. De tal forma que el mecanismo formaliza las decisiones y preferencias de los actores, cargadas de valores e ideologías que el decisor no puede omitir (Aguilar, 2000).

Frente a esta situación, el análisis muestra que, al tener autonomía en la toma de decisiones sobre la ejecución de su trabajo, se generan dificultades en el proceso decisorio, ya que cada miembro, toma y ejecuta sus decisiones con base en sus creencias y formación, aspecto que debería de ser mermado al crearse una estructura que oriente la formalización y división del trabajo, así como una

base operativa que permita la verticalidad en la toma de decisiones desde el ápice estratégico hasta el nivel operativo.

En el marco de diseño e implementación del Mecanismo, se puede observar que la necesidad de adaptar los objetivos del Mecanismo a las condiciones económicas, sociales y políticas, siempre cambiantes, generó constantes movimientos no solo al interior de la operación del mecanismo sino en el contexto donde se implementó; esto forma parte de su natural adaptación y es el principal referente para analizar si un programa, un arreglo institucional o actividad administrativa es parte de la política que atiende un problema de interés público, o bien si se trata de acciones aisladas que no contribuyen ni forman parte del mismo. De igual forma, la operación interna es el reflejo de las acciones y estrategias de aquellos actores responsables del proceso de implementación del mecanismo, de tal manera que es necesario recuperar aquellas experiencias y aprendizajes de los actores involucrados (Majone, 2005).

Respecto a las experiencias y aprendizajes en el proceso de implementación, las limitaciones y desafíos que trajo consigo la operación del Mecanismo fue una de las categorías centrales que se abordaron en el trabajo de campo, esta categoría fue definida como **Experiencias y aprendizajes en los procesos de implementación**, posicionándose como una de las más importantes. La gráfica 2 muestra la operacionalización de la categoría, y muestra que los actores identifican más limitaciones en los procesos de gestión e implementación del Mecanismo con una frecuencia en el discurso del 100%, sin que se reconozcan aprendizajes positivos y mejoras en los procesos de gestión e implementación.



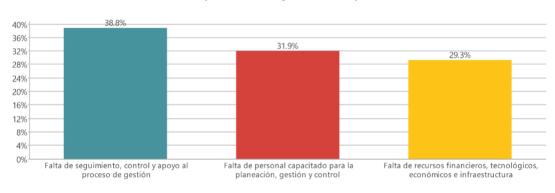
Grafica 2. Experiencias y aprendizajes en el proceso de implementación

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de las entrevistas semiestructuradas aplicadas

Para aquellos actores que vivieron el proceso de implementación, las experiencias fueron percibidas como problemáticas que dificultaron la operación del programa, específicamente por la baja colaboración con las autoridades correspondientes, falta de información y problemas de inseguridad, por mencionar algunos. Al respecto, los actores refieren que, de manera personal, les ha costado obtener acceso a bases e información que les pueden ayudar a complementar el trabajo que han realizado o, en ocasiones, las instancias federales han generado ambigüedad por la falta de información, omisión y seguimiento de los casos en algunos estados, lo que ha imposibilitado el avance del proyecto y en algunos casos trabas en el desarrollo de los objetivos de éste.

El análisis de las limitaciones y problemáticas enfrentadas en la implementación del Mecanismo arroja que los principales desafíos se encontraron en la definición de los planes operativos de trabajo y en la práctica, con limitaciones de diferente naturaleza que restringieron la operación del Mecanismo; para hacer más representativas las limitaciones, se operacionalizó esta categoría tomando en cuenta algunos elementos como recursos financieros, económicos, tecnológicos, infraestructura física y tecnológica, legales y personal capacitado, así como el propio diseño de los contenidos, las condiciones sociales y económicas preexistentes, que ayudaron a definir en gran medida el éxito o fracaso del cumplimiento de los objetivos del mecanismo en los diversos contextos del país.

La gráfica 3, muestra las principales limitaciones que identifican los actores en los procesos de planeación, seguimiento y control. Se destaca que la Falta de seguimiento, control y apoyo al proceso de gestión se posiciona como una de las limitaciones más importantes, con un porcentaje de 38.78%, seguido de la Falta de personal capacitado para la planeación, gestión y control con un porcentaje de 31.94% y finalmente la Falta de recursos financieros, tecnológicos, económicos e infraestructura con un porcentaje de 29.28%.



Gráfica 3. Limitaciones en los procesos de gestión e implementación del mecanismo

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de las entrevistas semiestructuradas aplicadas

Los actores perciben que la falta de planeación para la operación interna del Mecanismo, así como la definición de la división de trabajo y lineamientos operativos para la ejecución de las funciones, se debe principalmente a la selección de perfiles y de la contratación del personal no capacitado para los procesos de gestión, ya que reconocen que el trabajo multidisciplinario no solo implica el conocimiento de la ciencia forense, sino habilidades y experiencia en la planeación de los procesos administrativos.

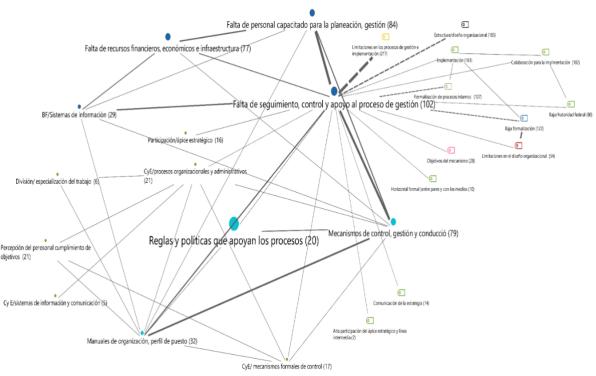
En este sentido, se reconoce que la organización del grupo y la falta de comunicación han generado dificultades en la parte interna de gestión y conducción del mecanismo, se reconocen la falta de planeación y control sobre algunos procesos de trabajo que ayuden a orientar la gestión y formalización de procesos administrativos para el cumplimiento de los objetivos que a cada uno de los miembros del grupo les han sido conferidos. En este sentido, los actores hacen evidente que más allá de una falta de conocimientos técnicos, la falta de experiencia en procesos de gestión y

conducción, así como la baja formalización o ausencia de procesos administrativos, generaron algunas limitaciones e inconsistencias administrativas y técnicas de manera interna en el equipo de trabajo.

Cabe mencionar que algunas de las limitaciones más fuertes fueron las relacionadas con los recursos financieros, tecnológicos, económicos e infraestructura y de marcos jurídicos para su actuación, éstos representaron un gran desafío para la operación del Mecanismo, por lo que los actores reconocen una gran área de oportunidad que es necesario trabajar y revisar. La falta de recursos tecnológicos, de infraestructura física, falta de capacitación y habilidades de dirección y conducción, y de tipo jurídico, son algunos elementos que son vistos como áreas de oportunidad que han generado para algunos integrantes, dificultades en la operación del Mecanismo.

Por otro lado, el análisis a las categorías centrales descritas en párrafos anteriores se desarrolla a partir de las relaciones entre los procesos de diseño, implementación y operación con las problemáticas de operación interna que se muestran a través de las experiencias recuperadas por los actores que vivieron el proceso de operación interna para la delimitación de las funciones que permitieron la ejecución de los objetivos planteados en el diseño del mecanismo (ver Figura 1).

Figura 1. Modelo código-ocurrencia que muestra la relación Diseño organizacional-Experiencias y aprendizajes



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de las entrevistas semiestructuradas aplicadas

En la figura, se puede observar que la categoría que más se resalta es la de Falta de seguimiento y control en los procesos de gestión, y tiene una fuerte relación con falta de personal capacitado para

los procesos de planeación, ya que los actores reconocen este elemento como un área de oportunidad que es necesario trabajar y que afecta directamente al diseño del Mecanismo y a los objetivos plasmados en él. En relación con las experiencias y aprendizajes, se observa que los actores responsables de llevar acabo la parte técnica, se sienten comprometidos y logran identificar parcialmente los objetivos, aunque en su ejecución se perciban ambigüedades e inconsistencias por la ausencia y baja formalización de los procesos de trabajo que ayuden a orientar a cada uno en su quehacer organizacional, de tal forma que se presenta como un área de oportunidad que es necesario atender a través de un análisis y diseño organizacional que sostenga el desarrollo del MIEF.

IV.2. Dimensión organizacional. Análisis del diseño organizacional para la operación del programa

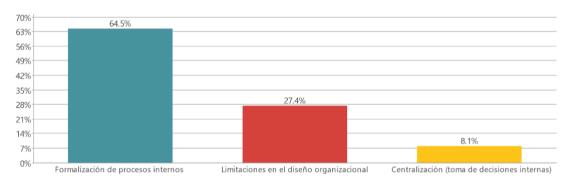
El concepto de diseño organizacional contiene elementos muy racionales, ya que las organizaciones se diseñan para cumplir objetivos específicos. Donaldson (2008), explica que el diseño organizacional es el cuerpo del conocimiento y técnicas que buscan ofrecer ventajas a la organización a través de su estructura, mientras que para Mintzberg (1989), la esencia del diseño organizativo, permite la manipulación de una serie de parámetros que determinan la división de trabajo y el logro de la coordinación, de esta forma, la elección de un diseño organizacional contiene un aire instrumental que permite la búsqueda de la eficiencia y el cumplimiento de los objetivos para las organizaciones.

Las organizaciones formales son las más preocupadas por elaborar y mantener un diseño organizacional óptimo que le permita sobrevivir a su entorno, debido a que se han convertido en organizaciones más grandes, especializadas, diferenciadas y económicamente poderosas, por lo que su control recae en manos de los líderes que intentan controlar las formas de las organizaciones, es decir, las estructuras, métodos o ideologías de trabajo, de tal modo que mejoren los resultados (Brunsson, 2007).

De esta forma, las organizaciones, a través de sus líderes, se encuentran sujetas a lo que se denomina reformas administrativas, es decir intentos profesionales por procurar el cambio en las formas organizacionales; de acuerdo a esto, en las organizaciones constantemente se rehacen organigramas, se crean o desaparecen departamentos, se hacen cambios en el sistema para delegar autoridad, difundir información o distribuir responsabilidades, los encargados de la gerencia buscan convencer a los subordinados con ideas e ideologías nuevas.

Bajo estos argumentos teóricos, que muestran la relevancia del diseño organizacional como marco de acción que orientan la conducción de los objetivos de los individuos, es posible realizar un acercamiento al diseño organizacional que orientó la implementación del MEIF. Para el análisis al diseño organizacional, se operacionalizaron dos categorías centrales para mostrar la percepción de los actores involucrados en el objeto de evaluación.

A partir de los datos mostrados en la gráfica 4, se resalta que la formalización de los procesos internos tuvo mayor peso con un porcentaje del 64.5%, seguido de las limitaciones en el diseño organizacional con un 27% y finalmente la centralización con un 8.1%.



Gráfica 4. Estructura y diseño organizacional

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de las entrevistas semiestructuradas aplicadas

En relación con la variable formalización, ésta es entendida como un componente fundamental en el diseño organizacional; ya que, al ser un componente estructural, involucra el control organizacional sobre el individuo y de esta manera tiene un significado ético y político, es decir, la formalización tiene consecuencias importantes en términos de procesos tales como la comunicación y la innovación (Hall, 1996). Por su parte Pugh *et. al.* (1968), la define como el grado en que las normas, procedimientos, instrucciones y comunicaciones se escriben, esto se puede observar principalmente como recetas de comportamiento; por ejemplo, los términos de referencia, las descripciones de puestos y los manuales de procedimientos escritos.

El análisis muestra una baja formalización de los procesos internos, mismos que representan una de las dificultades más importantes para la delimitación de las tareas, funciones, sistemas de información y procesos organizacionales que ayudaran a los actores en la conducción y operación de los objetivos del MEIF. La gráfica 5 muestra las deficiencias y limitaciones en la formalización de los procesos internos.



Gráfica 5. Formalización de los procesos internos

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de las entrevistas semiestructuradas aplicadas

Se observa que los actores reconocen que la falta de creación de mecanismos se posiciona como una gran limitante al obtener el 49.9 % en la frecuencia del discurso; seguido de la falta de creación de manuales de organización, perfiles de puestos y lineamientos de trabajo con un porcentaje del 20%; lo cual dificultó la orientación y división del trabajo que permitiera a los actores establecer dinámicas de trabajo y planes de acción para la operación interna del mecanismo.

Al respecto, el análisis muestra que la falta de planeación estratégica y la debilidad en la formalización de los procesos para la parte administrativa que ayude a orientar el trabajo de cada área, ha generado duplicidad, atraso y ambigüedad en las funciones, por lo que señalan que es necesario no solo contar habilidades técnicas en el área forense, sino que es necesario capacitar o en su caso contratar a personal que tenga conocimiento en la parte administrativa que ayude a orientar e impulsar mecanismos de planeación estratégica desde al ápice estratégico.

A continuación, se muestra el análisis a las categorías centrales para el diseño organizacional, las cuales muestran las relaciones entre los procesos de diseño de procesos de gestión internos, creación de un mecanismo para la planeación, control y seguimiento de las funciones correspondientes a cada actor entrevistado.

Falta de recursos financieros, económicos e infraestructura (77) Aceptación parcial del uso del mecanismo (31) 0 0 Recepción del diseño del mecanismo (43) Horizontal formal (entre pares y con los medios 0 Obietivos del mecanismo (28 Mediana/Autoridad federal (10) 0 Falta de personal capacitado para la planeación, gestión (84 Diseño (32) **.** Colaboración para la implmentación (102), Reconocimiento/nivel feder (15) Experiencias y aprendizajes en el proceso di implementación (217) 0 Baja/Autoridad federal (80) Falta de seguimiento, control y apoyo al proceso de gestión (102) 6 Dimensión organizacional (183) (O) Reconicimiento/nivel estatal (Instancias (2) 0 0 Manuales de organización, perfil de puesto (32) CyE/ mecanismos formales de control (17) Baja formalización (127). Formalización de procesos internos (127) Mecanismos de control, gestión y conducció (79) BE/Sistemas de información (29) െ Limitaciones en el diseño organizacional (54)

Figura 2. Modelo código-ocurrencia que muestra la relación implementación-diseño organizacional

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de las entrevistas semiestructuradas aplicadas

Se observa que la baja formalización muestra una ausencia de un diseño organizacional (estructura organizacional) que permita la operación interna para el cumplimiento de los objetivos, así como

105

una incertidumbre en la delimitación de las funciones y duplicidad de estas, que obstaculizaron la ejecución de los objetivos planteados en el Mecanismo. De acuerdo con lo mencionado por los actores y a la interpretación de las categorías de análisis, se resalta la falta de formalización de los procesos que generan ambigüedades en la toma de decisiones, y especialmente en la conducción de los procesos de trabajo que llegan a generar inconsistencias, atrasos y duplicidad en su ejecución. Por tal razón, es necesario plantear un diseño organizacional y áreas funcionales que ayuden a impulsar áreas funcionales que en colaboración con las capacidades técnicas que poseen los miembros del equipo especializado, puedan encauzar y delimitar los procesos de trabajo, su organización y la gestión de los objetivos (ver Figura 2).

IV.3. Relación Gobierno-Organización

La Nueva Gestión Pública propone el funcionamiento de los gobiernos bajo parámetros de eficiencia, eficacia y calidad; que tiene como origen la relación gobierno-ciudadanía con la modernización del sistema de administración pública. Entre sus objetivos se encuentra el aumento de la capacidad directiva de los gobiernos, la capacidad de respuestas tangibles a los problemas sociales y la calidad en los servicios públicos. De tal forma que numerosas funciones públicas comenzaron a ejecutarse mediante asociaciones entre organismos de gobierno y organizaciones privadas y civiles, o mediante la autorización y contratación de éstas bajo financiamiento, regulación y evaluación gubernamental, acciones denominadas como "la gobernación indirecta, mediante terceros" (Aguilar, 2007).

No obstante, en los procesos de gobierno existe un trasfondo político velado y fuerte que condiciona el actuar de las instituciones que lo conforman y la crisis forense que tiene lugar en México no es la excepción. Aunado a esto, se debe considerar, y nunca olvidar, que el problema de seguridad pública que ha originado la mencionada crisis es un fenómeno transnacional antiguo que ha sido invisibilizado por décadas; mismo que ha provocado la existencia de cuerpos sin identificar de diversas nacionalidades, entendidos como personas desaparecidas en todo el mundo.

Los actores entrevistados son conscientes de la **problemática a nivel mundial** que forma parte del contexto y el entorno en el que fue creado, implementado y desarrollado el mecanismo; misma que condiciona su funcionamiento y efectividad. Las personas involucradas en la operación del Mecanismo reconocen que el problema central para resolver la identificación forense no es exclusivamente de orden técnico-científico; que en realidad la crisis forense tiene diversos orígenes y factores internos y externos que inciden y afectan; que si bien cualquier entidad, organización o institución se encuentra condicionada por su entorno y contexto, la situación o ausencias en la estructura y procesos de gobierno del MEIF lo coloca en una situación vulnerable, debido a que se encuentra sujeto a intereses, intencionalidades y voluntades sociales, culturales, económicas y políticas que podrían controlarse a través de instrumentos formales de operación administrativa.

Los actores involucrados en la operación reconocen que a pesar de existir una parte política que no logran visualizar, el Ejecutivo está impulsando una política pública que busca dar respuesta a la

106

problemática. Dichas acciones tienen el propósito de impulsar o respaldar en trabajo realizado por parte de la Fiscalía a través de proyectos como el MEIF y el Centro Nacional de Identificación Forense.

Si bien la búsqueda e identificación de cuerpos es una responsabilidad del Estado, se deben considerar diversos factores intrínsecos y extrínsecos que la condicionan y determinan su logro. De tal forma que la voluntad política y la complejidad de la identificación forense en un país de flujos migratorios internos y externos, desigualdad social y económica, diversidad poblacional, franjas fronterizas inseguras, tratados de migración lazos o inoperantes, presencia de crimen organizado y demás problemáticas económicas, sociales y culturales heredadas y actuales, se debe acompañar de acciones y esfuerzos interinstitucionales.

Como se ha mencionado anteriormente, los procesos de identificación humana son complejos y a largo plazo por la cantidad de actividades multidisciplinarias que implica, por lo que es de vital importancia establecer mecanismos de interacción o colaboración interinstitucional, que den fluidez a actividades como la elaboración del reporte oficial de las personas desaparecidas, la elaboración de sistemas de información o la sistematización de la información que ha sido recabada hasta el momento, la difusión de dicha información, el establecimiento de convenios de colaboración y demás actividades necesarias para el proceso de identificación forense.

Esto con el fin de subsanar las diversas problemáticas derivadas de las nulas o escasas acciones de colaboración interinstitucional, como la imprecisión en las cantidades reales de cuerpos encontrados, identificados y que aún se encuentran desaparecidos derivada de la ausencia de información de las 105.000 personas desaparecidas aproximadamente. Otra cuestión es la ausencia de parámetros oficiales para obtener muestras de referencia de familiares, dado que las instituciones que tomaron las muestras no tenían un control formal de las mismas, lo cual obligó a tomar las muestras en repetidas ocasiones provocando la re-victimización de los familiares. Un aspecto más es la ausencia de parámetros formales y legítimos de colaboración con entidades afines al Mecanismo, como las Fiscalías que hasta el momento siguen siendo las dueñas del proceso, la información, los contactos y demás elementos propios de la identificación forense en México.

El Estado, para atender sus responsabilidades, establece instrumentos de gobernanza, los cuales, teóricamente, deben cumplir con ciertas características, como el impulso de la participación ciudadana directa en asuntos públicos; la conducción democrática por los consensos deliberativos no jerarquizados; la búsqueda de simetrías entre estado, ciudadanos y redes sociales; la aceptación de redes en cooperación y/o delegación de acciones estatales; la implementación de estructuras burocráticas descentralizadas y fragmentadas; el desarrollo de redes horizontales y redes internacionales abundantes; la búsqueda de un vínculo democrático representativo con modalidades innovadoras de participación; contar con alcance geográfico sub-nacional, nacional, regional, global y transnacional; y la promoción de una distribución de recursos dispersos con intereses diferenciados que propicie una implementación fragmentada y voluntaria.

La Figura 3 muestra los elementos de gobernanza presentes en el MEIF, donde destacan las asimetrías entre Estado, ciudadanos y redes sociales; la ausencia de las redes horizontales de colaboración; la existencia de redes internacionales abundantes; la ausencia de procesos jerárquicos de actuación al interior el Mecanismo, pero su existencia al exterior del mismo; la presencia de intereses diferenciados entre los actores inmiscuidos en su operación tanto al interior como al exterior; la escasa aceptación y ejecución de redes de cooperación; así como su carácter nacional y trasnacional.

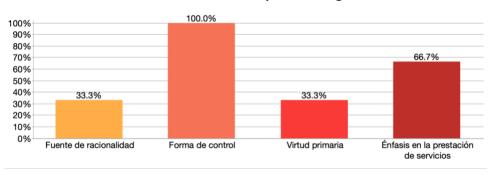
Cabe destacar que cada uno de los aspectos referidos operan de forma independiente, es decir, no se encontró un vínculo claro y constante entre los mismo; sólo se han referido en orden de importancia con base en el tamaño de los círculos.

Figura 3. Modelo de distribución de códigos para identificar la estructura de gobernanza del MEIF



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de las entrevistas semiestructuradas aplicadas

En la operación cotidiana del MEIF no se desarrollan, estrictamente, procesos de gobierno o de gobernanza; debido a que en el Mecanismo **no existen responsabilidades y obligaciones establecidas formal ni informalmente**. La ausencia de formas de control es el aspecto determinante de la operación, seguido por la necesidad de retomar el énfasis en la prestación de un servicio en pro de la resolución de un problema público; mientras que la fuente de racionalidad y la virtud primaria que se refiere a la flexibilidad, equidad y participación inclusiva se encuentran en el mismo nivel de relevancia (ver Gráfica 6).

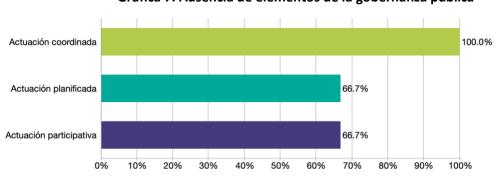


Gráfica 6. Condicionantes del proceso de gobernanza

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de las entrevistas semiestructuradas aplicadas

La ausencia de los condicionantes de un proceso de gobernanza fue referida al mencionar la existencia de siete personas en un mismo nivel, como un cuerpo colegiado, pero sin imponerle reglas claras; la existencia de 14 funciones muy generales para todo el MEIF; la complejidad en el proceso de toma de decisiones, mismo que ha sido complicado y ha derivado en situaciones de conflicto; y la complejidad y ausencia hasta el momento para establecer mecanismos de resolución de conflictos.

Aunado a esto, opera entre dos instancias gubernamentales en conflicto; situación que ha propiciado arreglos políticos que condicionan su presencia y resultados obtenidos. El Mecanismo debería responder a un estilo de gobernanza pública; no obstante, no presenta actuaciones coordinadas, planificadas y participativas, la gráfica 7 muestra la ausencia de estas y destaca la urgencia de acciones y actividades que fomenten o evidencien una actuación coordinada.



Gráfica 7. Ausencia de elementos de la gobernanza pública

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de las entrevistas semiestructuradas aplicadas

La presencia de **conflictos interinstitucionales** fue referida al mencionar la existencia de vínculos con la sociedad civil que en realidad no producen resultados o al menos no los resultados esperados, como los vínculos con los colectivos o con la Comisión Nacional de Búsqueda. Un conflicto identificado y referido en diversas ocasiones es el hecho o la idea fundamentada de que el Mecanismo se encuentra en medio de dos organismos, por un lado, la Fiscalía General de la República que tiene por mandato la identificación forense, pero que, por diversas razones, no tiene resultados o evidencias de su efectividad respecto a los objetivos con los que fue creado, en este caso y desde la visión de los entrevistados, dicho organismo se encuentra colapsado. El otro organismo que fue referido es la Comisión Nacional de Búsqueda; mismos que son visualizados como dos instituciones antagónicas creadas con el mismo objetivo.

De tal forma que el mecanismo se ubica en una situación incómoda, porque las Fiscalías tienen la información y las fuentes, pero la Comisión Nacional es la que emite los recursos; así que mantenerse cerca de cualquiera de los organismos referidos, condicionaba o determinaba los resultados con uno u otro dependiendo de los intereses de estos, es decir, no es únicamente un problema de ponerse de acuerdo o de no tener tan claro el objetivo del mecanismo. Sino un asunto de arreglo institucional que deja flotando al MEIF entre la Fiscalía y la Comisión Nacional de Búsqueda.

Respecto a los aspectos internos del MEIF que han condicionado los resultados obtenidos, se debe mencionar que si bien la inter-institucionalidad es un punto medular, la **falta de recursos humanos suficientes y necesarios** para desarrollar las actividades; así como la **multi-disciplinariedad mal entendida y aplicada** han sido determinantes para el mecanismo; la estructura condiciona la operación porque tener a siete personas en una línea horizontal, es como tener siete jefes o siete diferentes líderes; sin que esto sea real debido a que, jerárquicamente.

Por otro lado, existen actores que saben lo que deben hacer pero no tienen los recursos para hacerlo, como fue referido al mencionar que si no hay información, si no hay cuerpos, no hay nada, no va a haber identificación, porque el mandato es identificar personas del rezago de 2019; que es obligatorio y una responsabilidad cumplir con todos los requerimientos normativos, incluida la Ley General de Víctimas, el Protocolo Homologado de Búsqueda, la normativa del Código de Procedimiento Penal en cuanto a la custodia de los indicios; que al exterior del mecanismo se piensa que es un tema homogéneo, que todos los estados tienen las mismas problemáticas, sin que eso sea real, porque no todos tienen la misma dimensión o comprensión del problema, no todos tienen la misma comprensión del problema, tampoco los fondos y por eso es necesario realizar diagnósticos específicos.

La Figura 4 es una nube de palabras donde destaca al centro el "MEIF" como objeto de estudio, enseguida por tamaño destaca el "UNFPA" como organismo coordinador del mecanismo; en la base de la nube se encuentran las palabras "información, identificación, Nacional y cuerpos" que responden a los aspectos básicos en la razón de ser del Mecanismo dedicado a la identificación de cuerpos con base en la información obtenida y proporcionada a nivel nacional.

Del lado izquierdo se encuentran palabras relevantes como "nosotros" que denota un sentido de pertenencia por parte de los actores entrevistados, "personas, procesos, acuerdo" que sugieren la importancia del acuerdo establecido para dar cumplimiento a los procesos de búsqueda e identificación. En la parte superior se pueden observar palabras como "mecanismo, coordinador, grupo, familias, todos, experiencia y gobierno" refiriendo a las familias como un actor clave en la implementación del mecanismo como respuesta por parte del gobierno federal.



Figura 4. Nube de palaras del MEIF

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de las entrevistas semiestructuradas aplicadas

Del lado derecho destaca "trabajo, equipo, forense, colectivos" para recordar que la investigación forense es un trabajo que debe realizarse en equipo al interior del mecanismo y al exterior con las instancias correspondientes y necesarias; se menciona a los colectivos que son actores centrales en la operación e implementación del mecanismo. En la nube se encuentran dos países que han sido los protagonistas en la operación del mecanismo, México como país sede y Colombia como país de origen de expertas y expertos en ejecutar acciones correspondientes a la investigación forense y a la operación de estrategias o acciones similares al MEIF.

Respecto al análisis integral de las categorías establecidas a partir de la identificación de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, cabe destacar que la categoría con mayor frecuencia son las debilidades referidas, seguida por la ausencia de responsabilidades establecidas, formalizadas y difundidas al interior del Mecanismo. Cabe mencionar que se identificaron amenazas y oportunidades como factores externos al Mecanismo que condiciona su ejecución y resultados; así como la urgencia de formular e implementar formas de control (ver Figura 5).

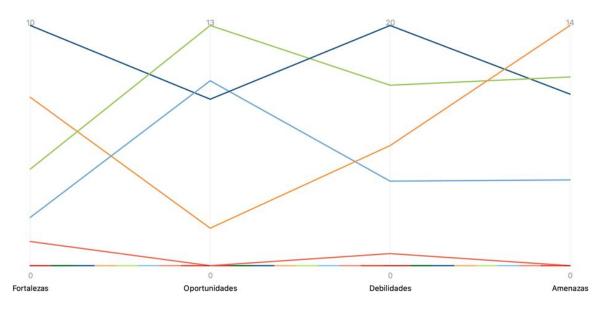


Figura 5. Diagrama comparativo FODA del MEIF

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de las entrevistas semiestructuradas aplicadas

Entre las **fortalezas** identificadas se encuentra el hecho de que el MEIF surgió con base en las peticiones de las familias y que el actor que le brinda fuerza son los colectivos, mismos que fueron referidas al mencionar que el MEIF es el espacio para que las familias puedan comunicarse y ensamblarse con los avances en términos forenses; que el MEIF es una de las varias respuestas a la crisis forense que se presenta desde hace décadas en México; que las familias han sido las grandes promotoras al mostrar o evidenciar la problemática; y la necesidad de acciones para reconocer a las víctimas como víctimas.

Como **oportunidades** se menciona que, para ganar legitimidad, el gobierno mexicano ha creado instituciones complementarias como el Centro Nacional de Identificación Humana, que puede a mediano o largo plazo funcionar como una oportunidad para fortalecer las estrategias de la atención de la crisis forense actual. Se refirieron **debilidades** respecto a las limitantes en recursos monetarios que no son suficientes.

Aunado a esto, y como se ha referido en apartados anteriores, el MEIF originalmente no contó con un diseño y estructura organizacional apropiado para atender, como mecanismo extraordinario un problema de seguridad nacional, aspecto que se ve como una **amenaza** para lograr objetivos. Al respecto, la gestión administrativa se ha hecho a través de Naciones Unidas acto que les brindó legitimidad al ser garante de que todo lo que se hace cuenta con cierta independencia. Sin embargo, las gestiones administrativas de las organizaciones adscritas a la ONU deben desarrollarse en el marco de los procedimientos establecidos por dicha organización, lo que implica que deben

respetarse ciertos procesos burocráticos que, aunque garantizan certezas, pueden causar inconvenientes en relación con el tiempo o los requisitos para solicitar contrataciones y adquisiciones.

Una amenaza latente es el problema público de seguridad nacional que implica que es necesario contar con un mecanismo extraordinario, porque lo ordinario no está funcionando e incluso, si no se atiende, la tendencia que muestran los datos de violencia puede incrementar el rezago de personas sin identificar.

Finalmente, la Figura 6 muestra de forma gráfica la intersección que se presenta entre las categorías analíticas establecidas, donde destaca el vínculo entre las categorías centrales tipo de gobernanza, gobernanza pública, estructura de la gobernanza y la buena gobernanza con los elementos FODA. En el exterior del círculo relacional se encuentran los familiares como actor principal de procesos de actuación participativa; así como las instituciones de las entidades federativas como actores principales de procesos de actuación planificada.

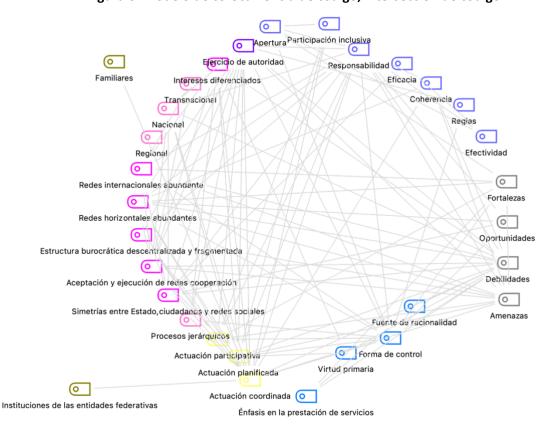


Figura 6. Modelo de co-ocurrencia de código, intersección de código

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de las entrevistas semiestructuradas aplicadas.

En la base del modelo se encuentra el énfasis en la prestación de servicios, es decir, la base del Mecanismo es su función social, el hecho de que su origen, implementación y desarrollo responde a la necesidad expresada por colectivos, familias y demás actores consientes de la crisis forense que

existe en el país. En la parte superior del modelo destaca la participación inclusiva como una necesidad inmediata que debe ser atendida, es decir, para que el modelo logre ser eficaz requiere permitir la participación de diversos actores externos que lo condicionan; y para que se desarrollen procesos planeados y programados de participación formal.

Por último, es necesario generar marcos generales de actuación respaldados con documentos formales como manuales de organización y de procedimientos, reglamentos y demás documentos que refieran las responsabilidades y obligaciones de cada uno de los actores que conforman el Mecanismo; para establecer dicha documentación es necesaria u óptima la participación actores como la Comisión Nacional de Búsqueda, los colectivos, ONGs, la SEGOB, entre otros, de tal forma que se atiendan áreas de oportunidad referidas por los actores entrevistados como necesidades de atención inmediata.

Se tienen que generar procesos de interconexión de datos entre las diferentes instituciones para poder extrapolar las comparaciones. Sin olvidar la compatibilidad en los datos, en las bases de datos sistematizadas y a largo plazo en los sistemas de información que sean desarrollados y puestos en operación. En las ciencias forenses, en cuanto a su desarrollo, el cuello de botella se encuentra en los grandes volúmenes de información que se generan para poder ser comparados, analizados y difundidos.